Чеботарева Ирина Юрьевна. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве.: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.09 / Чеботарева Ирина Юрьевна;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2016.- 218 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Уголовно-процессуальный контроль: содержание, признаки, место в правовой системе уголовного судопроизводства 19**

1. Контроль как функция уголовного судопроизводства 19

2. Место контроля в иерархической системе функций (ранжирование функций) 28

3. Факторы, детерминирующие востребованность трехвидового уголовно-процессуального контроля над досудебным производством 39

**Глава 2. Ведомственный контроль как первый уровень реализации контрольной функции на стадии досудебного производства: уголовно процессуальная характеристика, направления совершенствования 49**

1. Необходимость ведомственного контроля и факторы, сдерживающие его эффективность. Зависимость ведомственного контроля над досудебным производством от иных функциональных направлений процессуальной деятельности контролирующего субъекта 49

2. Вопросы оптимизации соотношения ведомственного контроля и процессуальной самостоятельности субъекта доказывания 60

**Глава 3. Надведомственный контроль как второй уровень реализации контрольной функции на стадии досудебного производства: уголовно процессуальная характеристика, направления совершенствования 78**

1. Критический анализ и классификация позиций о количестве и видах функций в деятельности прокурора в досудебном производстве 78

2. Основные черты прокурорского надзора за предварительным следствием и его соотношение с процессуальным контролем руководителя следственного органа 100

3. Основные направления совершенствования прокурорского надзора над процессуальными решениями субъектов расследования преступлений, совершенных лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности 127

4. Вопросы совершенствования судебного контроля над досудебным производством 142

Заключение 169

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Права и свободы участников уголовного судопроизводства закреплены уголовно-процессуальными нормами, строгое соблюдение которых обеспечивает (при идеальной нормативной базе) достижение правосудия – справедливого разрешения уголовно-правового конфликта. Контроль над законностью действий лиц, осуществляющих уголовное преследование, – это дополнительная гарантия достижения справедливости. На соответствующих уровнях эту гарантию обеспечивают субъекты уголовно-процессуального контроля.

Первичный уровень контроля осуществляет руководитель следственного органа либо начальник органа дознания. Однако, как показывают статистические данные, в полной мере ведомственный контроль не решает задачи, ради которых он создан. Так, в 2014 году прокурорами выявлено всего 5 921 866 (в 2013 году – 4 860 918; +21,8%) нарушений уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего досудебное производство, в том числе при приеме и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях – 3 605 162 (в 2013 году – 3 489 553; +3,3%); отменено постановлений следователей (дознавателей) о возбуждении уголовного дела **–** 19 066 (в 2013 году. – 23 498; –18,9%); отменено прокурором или по его инициативе постановлений следователей (дознавателей) о прекращении уголовного дела – 29 330 (в 2013 году – 24 763; +15,6%); отменено постановлений следователей (дознавателей) об отказе в возбуждении уголовного дела – 2 518 508 (в 2013 году – 2 575 024; –2,2%); отменено постановлений следователей (дознавателей) о приостановлении производства по уголовному делу – 424 080 (в 2013 году – 407 571; +4,1%)1. За этот же период в органы следствия в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 28 755 материалов, по которым возбуждено 24 600 уголовных дел2.

Однако при всей продуктивности прокурорского надзора и он в должной мере не обеспечивает гарантию законности досудебного производства и качество ведомственного контроля, оставляет возможным существование ряда негативных обстоятельств, существенно ограничивающих права участников уголовного судопроизводства. Сказанное подтверждает судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Так, в 2014 году в суды поступило 7680 (в 2013 году – 6605) уголовных дел, оконченных с нарушением сроков УПК РФ. Срок расследования был превышен и составил от трех месяцев до одного года в 61 948 (в 2013 году – 59 792) уголовных дел; до двух лет – 2943 (в 2013 году – 2566); до трех лет – 282 (в 2013 году – 221); свыше трех лет – 169 (в 2013 году – 160) уголовных делах. Число лиц, необоснованно обвиненных и оправданных,

1 Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры  
Российской Федерации [Электронный ресурс] // Генер. прокуратура Рос. Федерации:  
офиц. сайт. URL: (дата обращения: 06.06.2015).

2 Материалы расширенного заседания коллегии, посвященное итогам работы в  
2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. [Электронный  
ресурс] // Генер. прокуратура Рос. Федерации: офиц. сайт. URL:  
(дата обращения: 29.03.2015).

составило в 2014 году – 5027, в 2013 году – 5614; число лиц, дела которых судом прекращены – 228 908 (в 2013 году – 237 053); число лиц, в отношении которых уголовные дела возвращены прокурору – 12 591 (в 2013 году – 11 918)1.

О наличии большого потенциала повышения качества судебного контроля говорит Верховный Суд Российской Федерации в своих постановлениях от 10 февраля 2009 года № 1 (в ред. от 28 января 2014 года)2, от 29 апреля 1996 года № 1 (в ред. от 16 апреля 2013 года)3.

Изложенные обстоятельства указывают на то, что проблемы уголовно-процессуального контроля над досудебным производством не разрешены в полной мере, более того, последние изменения законодательства придали дополнительные сложности их разрешению. Названные обстоятельства побуждают стремление исследователей решить существующий комплекс проблем, имеющих для отечественного правосудия концептуальное значение как в теоретическом, так и в прикладном аспекте.

**Степень научной разработанности темы**. Виды уголовно-  
процессуального контроля явились предметом внимания многих ученых и  
практиков, исследовавших как общетеоретические проблемы данного  
уголовно-процессуального института (В. М. Быков, Н. Н. Ковтун,

М. С. Строгович, П. С. Элькинд и др.), так и конкретные проблемы  
нормативной регламентации или практической реализации той или иной его  
формы (В. В. Волынский, А. М. Ларин, С. И. Гирькин, С. П. Ефимичев,  
Б. А. Тугутов и др.). Имеется ряд диссертаций, посвященных комплексному  
исследованию цели, сущности и содержания видов уголовно-

процессуального контроля (С. А. Минаев, Н. А. Моругин, С. В. Романов, В. М. Горлов).

Теоретические, нормативные и практические основы института уголовно-  
процессуального контроля над досудебным производством нашли свое  
отражение в трудах В. А. Азарова, В. С. Балакшина, В. М. Бозрова, В. Н.  
Григорьева, А. А. Давлетова, А. П. Гуськовой, В. В. Дорошкова,

Т. З. Зинатуллина, К. Б. Калиновского, Н. А. Колокова, В. А. Лазаревой, А. П. Ларина, В. З. Лукашевича, И. Б. Михайловской, Н. Г. Муратовой, А. Д. Прошляков, Р. Д. Рахунова, А. П. Рыжакова, А. В. Смирнова, А. Б. Сергеева, К. А. Сергеева, О. В. Химичевой, А. Ю. Цветкова и др.

1 Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за  
2014 год [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде Рос.  
Федерации: офиц. сайт. URL: (дата  
обращения: 28.07.2015).

2 О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-  
процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление  
Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009 г. № 1 (ред. от 28 янв. 2014 г.).  
КонсультантПлюс: офиц. сайт компании. URL: (дата обращения:  
23.07.2015).

3 О судебном приговоре [Электронный ресурс] : постановление Пленума  
Верховного Суда Рос. Федерации от 29 апр. 1996 г. № 1 (в ред. от 16 апр. 2013 г.).  
КонсультантПлюс: офиц. сайт компании. URL: (дата обращения:  
23.07.2015).

Работы названных ученых внесли большой вклад в решение проблем  
указанной темы исследования, позволили достичь необходимой

методологической ясности в понимании основных категорий исследуемого  
института и формах его реализации. Вместе с тем, как указывает  
приведенная выше статистика, эти работы не исчерпали всех проблем,  
связанных с осуществлением уголовно-процессуального контроля.

Законодателю до настоящего времени не удается создать правовой институт, который исключил бы пробелы, противоречия, дублирование правового поля исследуемого вида уголовно-процессуальной деятельности.

Объектом исследования является динамично развивающаяся система  
правовых общественных отношений, складывающаяся в связи с реализацией  
должностными лицами государственных органов контрольных уголовно-  
процессуальных полномочий на досудебной стадии уголовного  
судопроизводства.

Предмет исследования составили: современное состояние

нормативного регулирования видов и правовых форм реализации процессуального контроля; практика реализации нормативно определенных форм уголовно-процессуального контроля; в своем генезисе многообразие научных позиций и мнений по проблемам правового регулирования и практически сложившегося функционирования уголовно-процессуального контроля в досудебном уголовном судопроизводстве.

**Цель и задачи исследования** – на основе научных теорий, анализа  
процессуального законодательства, тенденций его развития определить место  
контроля в иерархической системе конкурирующих функций,

осуществляемых должностными лицами государственных органов, и с  
учетом этого разработать и внести предложения по совершенствованию  
нормативной базы, регламентирующей порядок осуществления

прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля над досудебным производством.

Указанная цель предопределила необходимость постановки и решения следующих исследовательских задач:

1. Установить факторы, детерминирующие востребованность дальнейшего развития разноуровневого процессуального контроля над досудебным производством.
2. На основе уточнения предмета, содержания и роли в правовой системе уголовного судопроизводства определить место контроля в системе уголовно-процессуальных функций.
3. Определить зависимость ведомственного контроля над досудебным производством от иных функциональных направлений процессуальной деятельности контролирующего субъекта.
4. С учетом тенденций (изменяющегося законодательства) разработать уголовно-процессуальную характеристику ведомственного процессуального контроля в стадии предварительного расследования, определить направления дальнейшего его правового развития. Теоретическими и практическими результатами исследования обосновать предложения автора работы по

оптимизации соотношения ведомственного контроля и процессуальной самостоятельности субъекта доказывания.

1. На основе критического анализа и классификации позиций исследователей о количестве и видах функций в деятельности прокурора в досудебном производстве определить основные черты прокурорского надзора за предварительным следствием; установить его соотношение с процессуальным контролем руководителя следственного органа.
2. С учетом динамики изменения функциональной направленности уголовно-процессуальной деятельности прокурора разработать уголовно-процессуальную характеристику прокурорского надзора и контроля над предварительным расследованием на современном этапе; на ее основе установить тенденции дальнейшего развития его правомочий, внести обоснованные предложения по дальнейшему совершенствованию правового института прокурорского надзора и контроля на досудебных стадиях.
3. Внести предложения по совершенствованию нормативной базы путем исключения пробелов, противоречий, дублирования контрольной деятельности при осуществлении прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля над досудебным производством.

**Научная новизна работы,** прежде всего, определяется контекстом  
исследования. Процессуальные проблемы реализации уголовно-

процессуального контроля исследуются в соотношении с иными  
конкурирующими функциями, осуществляемыми должностными лицами  
государственных органов в досудебном производстве. Сложное единство  
многообразия системы конкурирующих функций, их взаимообусловленность  
и противоречивость является причиной, на протяжении десятилетий  
сохраняющей неразрешенность проблемы разработки нормативной базы,  
исключающей пробелы, противоречия, дублирование контрольной

деятельности при осуществлении прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля над досудебным производством.

Названный контекст рассмотрения проблем уголовно процессуального контроля позволил получить результаты, несущие в себе элементы новизны.

В частности, обоснованы: заключение, что кардинальные изменения процессуальных статусов субъектов контроля не устранили (и даже не уменьшили) конкуренцию между организационной и контрольной функциями, однако для прокурора создали благоприятные условия для более объективного осуществления надзора за обеспечением прав участников уголовного судопроизводства; установленный процессом исследования перечень качественных характеристик (признаков) надзорной деятельности; утверждение, что характер прокурорского контроля за расследованием преступлений органами дознания по форме к надзорной деятельности отнесен быть не может.

В теоретическом и практическом смысле для более углубленного понимания сущности, назначения и места различных видов контроля над досудебным производством новым является предложение трехвидовую систему процессуального контроля представлять еще и как двухуровневую.

Отвечает требованию новизны и обоснованное утверждение, что  
прокурорским надзором должен охватываться процесс помещения  
несовершеннолетнего, в отношении которого вынесено постановление об  
отказе в возбуждении уголовного дела или прекращено уголовное  
преследование вследствие не достижения возраста уголовной

ответственности в ведомственный центр без судебного решения, а также авторский вариант соответствующего законопроекта.

**Теоретическая и практическая значимость работы** обусловлена  
комплексной разработкой как теоретических, так и практических основ  
контрольной уголовно-процессуальной деятельности руководителя

следственного органа, органа дознания, прокурора, суда. Результаты исследования вносят углубленное понимание сущности, значения и места контроля в уголовном процессе в условиях реформирования уголовного судопроизводства России; обосновывают системы теоретических положений, нормативных и практических предложений, связанных с оптимизацией видов процессуального контроля. Теоретическое значение имеют и те моменты исследования, которые характеризуют процессуальное положение и функции следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, прокурора в изменившихся процессуальных условиях. Обозначенные положения в определенной мере развивают науку уголовного процесса и могут служить основой для дальнейших исследований в этом перспективном научном направлении.

Практическая значимость исследования определяется возможностью  
использовать сформулированные в работе теоретические положения,  
нормативные предложения и рекомендации непосредственно при реализации  
каждого из видов уголовно-процессуального контроля над досудебным  
производством; при совершенствовании уголовно-процессуального

законодательства России; в рамках издания нормативных актов ведомственного характера; в ходе дальнейших научных исследований по этой проблематике; при преподавании учебного курса «Уголовно-процессуальное право России».

**Методология** **и** **методы** **диссертационного** **исследования.**

Методологическую основу диссертационного исследования образуют  
положения общенаучного диалектического метода познания социально-  
правовых процессов и явлений, что позволило провести анализ и оценку  
состояния законодательства и правоприменительной практики по проблемам  
процессуального контроля в уголовном судопроизводстве. В процессе  
исследования применялись частно-научные методы: формально-логический,  
сравнительно-правовой, системно-структурный – при комплексном

исследовании правового регулирования процессуальных полномочий  
субъектов уголовно-процессуального контроля, а также при установлении  
содержания отдельных уголовно-процессуальных норм, регламентирующих  
данный институт; статистический – для обобщения материалов

правоприменительной практики; социологический – при проведении анкетирования по актуальным аспектам исследования.

Научная новизна диссертационного исследования находит свое отражение в **положениях, выносимых на защиту**:

1. В дискуссии о функциональности контроля в уголовном  
судопроизводстве доказывается, что уголовно-процессуальный контроль –  
это функция уголовного процесса, которая:

– является системообразующим элементом уголовного процесса – устанавливает направление контрольной деятельности участника уголовного судопроизводства;

– формирует систему однородных задач, последовательность решений которых позволяет выявлять, предупреждать и пресекать ущемление прав участвующих в судопроизводстве лиц;

– предопределяет процессуальный статус контролирующего субъекта, то есть уточняет границы его участия в соответствующих контрольных правоотношениях (субъективные права и юридические обязанности);

– ориентирует осуществлять уголовно-процессуальную деятельность в заданном направлении;

– способствует реализации назначения уголовного судопроизводства в конкретном уголовном деле.

1. Системный подход к рассмотрению всего перечня функций уголовного судопроизводства и соотнесение их с законодательно установленными (обвинение, защита, разрешение уголовного дела) позволили определить и обосновать место контрольной функции в иерархии других. Функция контроля является вспомогательной в перечне основных функций и относится к функции разрешения уголовного дела. Утверждение обосновано соответствующими аргументами.
2. Существующая трехвидовая система процессуального контроля над досудебным производством вызвана объективными обстоятельствами, которые возникли вследствие выполнения субъектами контроля в уголовном судопроизводстве различных видов деятельности. При возникновении определенных условий исполнение субъектом помимо контроля другого вида деятельности приводит к их конкуренции, доминированию интереса в первую очередь осуществить конкретный вид деятельности, что наносит ущерб качественному исполнению процессуального контроля.
3. Использование гносеологического приема «соотношение общего – с частным» позволило логически непротиворечиво свести называемые учеными различные ряды функций следователя в единое целое. Делается вывод, что основной деятельностью следователя (моделью) является функция расследования, то есть полное, всестороннее и объективное установление обстоятельств совершения преступления, посредством собирания, проверки и оценки доказательств в строго установленной законом процессуальной форме. Все остальные направления уголовно-процессуальной деятельности следователя являются содержанием функции расследования.
4. Обоснованно утверждение, что функция обвинения среди прочих – определяющее направление в уголовно-процессуальной деятельности

следователя, которое является структурным элементом функции

расследования.

Функцию обвинения, являющуюся структурным элементом функции  
расследования, нельзя однозначно рассматривать как фактор,

детерминирующий предвзятость и оказывающий отрицательное воздействие  
на всесторонность, полноту и объективность производства по уголовному  
делу. Его отрицательное действие не доминирует над такими негативными  
факторами, как личная заинтересованность следователя в искажении  
фактических данных; отсутствие у следователя достаточного опыта  
расследования; недостаточное прилежание следователя; наличие

обстоятельств, исключающих участие в производстве по уголовному делу;  
большая загруженность одного следователя; болезнь следователя;

некомплект сотрудников следственного подразделения и пр. Их наличие актуализирует и делает востребованным существование ведомственного и иных видов контроля.

1. Одной из функций руководителя следственного органа и органа дознания является организация работы следственного подразделения. Обязывание осуществлять контроль за деятельностью следственного подразделения в формах, указанных в нормативных ведомственных источниках, создает положение, при котором руководитель вынужден отдавать предпочтение ведомственным интересам, противопоставляя их всестороннему объективному и полному производству по уголовному делу. Названное обстоятельство создает угрозу объективности ведомственного контроля.
2. Изменения законодательной базы (Федеральные законы № 92-ФЗ от 4 июля 2003 г.; № 87-ФЗ от 5 июня 2007 г.; № 226-ФЗ от 2 декабря 2008 г.; № 404-ФЗ от 28 декабря 2010 г.; № 432-ФЗ от 28 декабря 2013г.) существенно уменьшили контрольные полномочия прокурора и усилили ведомственный контроль. При этом на прежнем уровне сохранен общий объем процессуального контроля над процессуальными действиями следователя. Не допущено и ограничение процессуальной самостоятельности следователя.

Названные изменения не решают задачу устранения конкуренции  
между обязанностями руководителя следственного органа одновременно  
обеспечивать организационное руководство раскрытием преступлений и  
осуществлять контроль за действиями следователя по соблюдению  
процессуального законодательства и прав участников уголовного

судопроизводства. Конкуренция организационной и контрольной функций продолжает сохраняться на прежнем уровне. Однако освобождение прокурора от обязанности осуществлять уголовное преследование и руководство следствием на этапе досудебного производства, когда доказательственная база в отношении обвиняемого лица находится в стадии активного формирования и когда требование соблюдать его права наиболее уязвимо, создало благоприятные условия для более объективного осуществления надзора за обеспечением прав участников уголовного судопроизводства, а следовательно, и за качеством ведомственного контроля.

8. Трехвидовую систему процессуального контроля в теоретическом и  
практическом смысле целесообразно представлять еще и как двухуровневую:  
ведомственный уровень и надведомственный (прокурорский надзор и  
судебный контроль). Такое структурирование контроля вносит углубленное  
понимание сущности, назначения и места различных видов контроля над  
досудебным производством, позволяет посредством совершенствования  
правового статуса соответствующего субъекта контроля наиболее качественно  
обеспечивать соблюдение законности в досудебном производстве.

Ведомственный контроль призван осуществлять оперативный

непрерывный контроль над процессуальными действиями следователя (этим можно объяснить все более расширяющиеся контрольные полномочия руководителя следственного органа).

Надведомственный контроль первичным объектом проверки делает процессуальные решения и действия лица, осуществляющего контроль ведомственный. В связи с этим сохранение полномочий прокурора в прежнем объеме, во-первых, означало бы дублирование действий двух субъектов, во-вторых, ограничивало бы возможности при осуществлении контроля за руководителем следственного органа. При предлагаемом подходе будут созданы более благоприятные условия процессу устранения асимметричности полномочий субъектов контроля.

9. Относительно степени объективности и эффективности самого  
прокурорского контроля единство мнений среди ученых и практиков  
отсутствует. Ядром дискуссий является выработка единого концептуально  
подхода к вопросу: как в уголовно-процессуальной деятельности одного лица  
(прокурора) соотнести во многих аспектах противоречащие друг другу  
функции обвинения (уголовного преследования) и надзора.

Проведенный анализ нормативной базы позволяет утверждать, что в  
последней редакции процессуального законодательства на стадии

предварительного следствия прокурор не осуществляет уголовное

преследование, он может только обвинять и лишь на завершающем этапе следствия – с момента утверждения обвинительного заключения.

10. В ходе диссертационного исследования обоснован следующий  
уточненный перечень качественных характеристик (признаков) надзорной  
деятельности: запрет надзирающему органу самому осуществлять тот вид  
деятельности, который он контролирует; отсутствие возможности  
надзирающего субъекта санкционировать действия контролируемого  
субъекта; однообъектность в предмете контроля. На досудебном  
производстве прокурор призван контролировать (надзирать) соблюдение  
законов в ходе процессуальной деятельности органов предварительного  
расследования. В работе соискателем также определено соотношение  
надзора и ведомственного контроля.

Внесены предложения по совершенствованию судебного контроля.  
**Степень достоверности и апробация результатов исследования**.  
Теоретические выводы и разработанные в диссертации предложения  
базируются на положениях Конституции Российской Федерации,

международно-правовых актах, актах конституционного правосудия и Пленума Верховного Суда Российской Федерации, общей теории права, уголовно-процессуального и уголовного законодательства Российской Федерации.

Эмпирической базой, обусловившей достоверность исследования, послужили материалы обобщения следственной и судебной практики, официальные статистические данные Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебного департамент при Верховном Суде Российской Федерации; Обзоры Верховного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам судебной практики

По специально разработанным анкетам автором изучены: 87 судебно-контрольных производств, реализованных в порядке ст. 108 УПК РФ; более 170 судебно-контрольных производств, предметом которых были жалобы заявителей, рассмотренные в порядке ст. 125 УПК РФ; 76 производств, разрешенных судами в порядке ст. 165 УПК РФ. На базе факультета повышения квалификации Академии Следственного комитета проведено анкетирование 45 следователей Следственного комитета, прибывших из 8 регионов России, 57 следователей и руководителей следственного органа, 68 дознавателей органов внутренних дел. Опрошено 38 судей районного звена судебной системы Российской Федерации. Изучение судебно-контрольных производств охватывает следственные и судебные органы, функционирующие в пяти субъектах Российской Федерации, в том числе Республики Адыгея, Краснодарском крае, Челябинской области, Московской области, Оренбургской области.

Основные положения диссертации и содержащиеся в ней выводы,  
предложения и рекомендации докладывались на научных и научно-  
практических конференциях (международной научно-практической  
конференции «Противодействие преступлениям в сфере экономики»,  
проводившейся в ФГКОУВО «Академия Следственного комитета  
Российской Федерации» 24 апреля 2015 г.; международной научно-  
практической конференции «Противодействие преступлениям, связанным с  
безвестным исчезновением граждан, и методика их расследования»,  
проводившейся там же 20 марта 2015 г.; международной научно-  
практической конференции, посвященной памяти выдающегося российского  
адвоката Ф. Н. Плевако «Правовая защита частных и публичных интересов»,  
проводившейся в ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный  
университет» 25 апреля 2015 г.); были предметом комплексного обсуждения  
на теоретических семинарах по проблемам уголовного процесса; внедрены в  
учебный процесс Челябинского государственного университета,  
Свердловского юридического института МВД России, а также в практику  
Ленинского районного суда г. Челябинска, Челябинской областной  
прокуратуры и Следственного управления Следственного комитета  
Российской Федерации по Челябинской области; отражены в семи  
опубликованных работах автора общим объемом 4,5 печ. л.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

## Место контроля в иерархической системе функций (ранжирование функций)

Анализ мнений ученых относительно функций уголовного судопроизводства и места среди них функции контроля выявил большое их разнообразие.

Так, Р. Д. Рахунов выделяет ограниченный перечень функций: защиту, обвинение, разрешение дела, расследования, поддержания гражданского иска и защиты от иска . С. Г. Павлов дополняет этот перечень функциями процессуального руководства и разрешения дела . А. М. Ларин указывает на существование таких функций как рассмотрение и разрешение дела, процессуальное руководство делом, обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, устранение и возмещение вреда, защита от гражданского иска, уголовное преследование и исследование обстоятельств совершенного преступления .

С. П. Ефимичев и П. С. Ефимичев, исследуя функции в уголовном судопроизводстве, в силу их множества классифицировали направления уголовно-процессуальной деятельности. В основу классификации ими положен критерий предназначения уголовного судопроизводства. Ученые указывают, что таким предназначением является обеспечение реализации норм материального уголовного права. В соответствии с этим критерием функции ими подразделены на основные, вспомогательные и побочные. К основным они отнесли восемь функций: надзор за соблюдением Конституции РФ и законов, регламентирующих деятельность в сфере уголовного судопроизводства (ст. 129 Конституции РФ и ст. 37 УПК РФ) - для прокурора; выявление информации о подготавливаемых и совершенных преступлениях и принятие решения о возбуждении уголовных дел -для органа дознания, следователя, прокурора; предварительное расследование преступлений (выявление виновных, привлечение их к уголовной ответственности, обеспечение защиты интересов обвиняемых и потерпевших) . для следователя, дознавателя, прокурора; завершение дознания, предварительного следствия и определение путей окончательного разрешения дела (направление в суд или прекращение производства по делу) - для следователя, дознавателя, прокурора; прокурорский надзор за окончанием расследования - для прокурора; предварительное рассмотрение дела судом - для судьи, суда; судебное разбирательство и принятие судебного решения по делу (отправление правосудия) - для суда; защита прав и законных интересов потерпевших и обвиняемых в ходе расследования и судебного разбирательства - для судьи, суда, прокурора, защитника, подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, представителей подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего.

В качестве вспомогательных ими выделены функции, осуществляемые иными участниками процесса - свидетелями, экспертами, понятыми, специалистами, переводчиками и др. Побочные функции - это предъявление гражданского иска и защита от него . Как видим, функцию контроля ученые отнесли к разряду основных. В. В. Колодко предлагает также расширенный перечень, но существенно отличающийся от предложенного П. С. Ефимичевым и С. П. Ефимичевым. Им выделены следующие функции: 1) функция рассмотрения и разрешения дела судом (правосудия); 2) функция расследования; 3) функция ведомственного контроля; 4) функция обвинения (уголовного преследования); 5) функция защиты; б) функция прокурорского надзора; 7) функция охраны потерпевшим своих прав и законных интересов; 8) дополнительная функция - поддержание или опровержение гражданского иска; 9) вспомогательная функция - помощь государственным органам при возбуждении, расследовании, рассмотрении и разрешении уголовных дел. Указанные уголовно-процессуальные функции охватывают всю уголовно-процессуальную деятельность, все производство по делу и всех участников уголовно-процессуальных отношений .

Трехзвенную классификацию функций (основные, дополнительные, вспомогательные) предлагает С. В. Романов. Основными функциями он называет направления действий участников, обязанных осуществлять доказывание и (или) на основе собранных доказательств принимать решения, влияющие на движение дела. Такими участниками являются прокурор, следователь, дознаватель и суд. К числу дополнительных уголовно-процессуальных функций он относит: функции потерпевшего, обвиняемого (подозреваемого), защитника; функции гражданского истца и гражданского ответчика. К вспомогательным уголовно-процессуальным функциям относятся функции участников, которые являются источниками доказательств (свидетели, эксперты, специалисты), содействуют производству отдельных процессуальных действий (понятые, переводчики, врачи и т.д.), уполномочены давать разрешение на производство процессуальных действий в отношении отдельных категорий лиц .

Как видим, контрольная деятельность (суда, прокурора, следователя руководителя следственного органа, органа дознания) в качестве функции им не признается.

С. И. Гирько классифицирует функции на: 1) основные; 2) обеспечивающие нормальный ход уголовного судопроизводства; 3) вспомогательные3.

Расхождение в перечне функций и их содержания имеются и в других проанализированных нами подходах, предлагаемых разными учеными.

В своих исследованиях мы придерживаемся законодательно определенных функций - обвинения, защиты и разрешения уголовного дела (ч. 2 ст. 15 УПК РФ). Представляется правильным суждение, что мотивом нормативного закрепления указанных трех функций явились опасения (озабоченности) законодателя, что «при более широком подходе к проблеме, позволяющем выделить большое число процессуальных функций, может утратиться тот специфический процессуальный ее смысл, который на протяжении всей истории процесса служил основанием для определения форм процесса»1. Названные три функции действительно можно отнести к определяющим.

Законодательно установленные функции на фоне остальных выделяются следующими характеристиками: - более широкие по объему и общие по содержанию; - определяют концепцию и логику уголовного судопроизводства; - каждая из трех основных функций носит комплексный, собирательный характер; - каждая из функций может быть представлена как система, элементы которой составляют более мелкие, но самостоятельные направления уголовно-процессуальной деятельности, находящиеся друг с другом в определенной взаимосвязи и зависимости. Приведенные характеристики законодательно определенных функций позволяют нам определить и обосновать место контрольной функции в их системе: а) функция контроля является вспомогательной; б) в перечне основных функций она относится к функции разрешения уголовного дела.

Утверждение о вхождении контрольной функции в более общую (основную - разрешение уголовного дела) мы можем обосновать следующими суждениями. Разрешение уголовного дела представляет собой уголовно-процессуальную деятельность, результатом которой является получение итогового решения по уголовно-правовому конфликту. Как известно, существуют три формы его (конфликта) разрешения: постановление приговора; прекращение уголовного преследования (уголовного дела); применение принудительных мер медицинского

## Факторы, детерминирующие востребованность трехвидового уголовно-процессуального контроля над досудебным производством

Председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин тенденцию усиления ведомственного контроля оценивает положительно. В интервью представителю Российской газеты он приводит следующие данные: раскрываемость убийств (в сравнении с 2006 годом) возросла с 82% до 91%, фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью с 74% до 90%, а изнасилований с 86% до 96%. Существенно снизилось количество нераскрытых преступлений. Так, если в 2008 году количество таких дел составляло около 20%, то по итогам 11 месяцев 2014 года -10%. Сократилось количество необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлениям граждан. Это же констатирует прокуратура. Если в 2013 году отменено 94 тыс. решений, то в 2014 году-77 тыс.

Анализ динамики изменения законодательства относительно процессуальных полномочий руководителя следственного органа показывает, что их (полномочий) объем постоянно расширяется.

Существуют различные варианты классификаций полномочий руководителя следственного органа. Так, Е. В. Иванова предлагает выделить четыре основные группы полномочий: - по распределению уголовных дел между следователями; - по контролю за качеством предварительного расследования; - по разрешению спорных вопросов, возникающих по уголовному делу; - по разрешению жалоб на действия следователя3. В поле зрения научного и практического интереса находятся вопросы оптимизации процессуальной деятельности руководителя следственного органа и места в ней (деятельности) ведомственного контроля.

Например, О. С. Капинус предлагает ограничить сферу деятельности руководителя следственного органа лишь организацией предварительного следствия, процессуальным руководством расследованием и вопросами тактики и методики предварительного следствия по конкретным уголовным делам1.

С этим предложением согласна Е. В. Иванова, полагающая, что основной функцией руководителя следственного органа следует считать процессуальный контроль и процессуальное руководство над деятельностью следователя на досудебных стадиях уголовного судопроизводства2. Исследователь разделила точку зрения О. В. Химичевой: «В рамках осуществления процессуальной функции обвинения (уголовного преследования) на начальника следственного отдела возложены две функции: основная (процессуальный контроль) и дополнительная (исследование обстоятельств уголовного дела). Автор отмечает, что этот субъект включен в уголовное судопроизводство именно в целях осуществления контроля за процессуальной деятельностью подчиненных ему следователей. Другие его полномочия главными не являются и не должны из исключения превращаться в правило» .

Позиции названных ученых противопоставлена научная платформа Т. Ю. Поповой, которая подвергла глубокому анализу уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа и в результате выделила семь групп разновидностей его деятельности: 1) процессуальное руководство деятельностью следователей (п.п. 3, 5, б, 8, 9, 11 ч. 1 ст. 39, ч. 6 ст. 162 УПК РФ); 2) контроль за расследованием уголовных дел следователями (п.п. 2, 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); 3) процессуально-организационное руководство деятельностью следственного подразделения (п. 1 ч. 1 ст. 39, п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); 4) дача согласия на производство процессуальных действий, так называемые «разрешительные» полномочия (п.п. 4, 10 ч. 1 ст. 39, ч. 1.1 ст. 148, ч. 9 ст. 1бб,ч. бет. 220,ч. 3 ст. 317\ч. 1 ст. 427 УПК РФ); 5) полномочия, имеющие надзорный характер (ст. 124 УПК РФ); 6) личное осуществление уголовного преследования (персональное производство предварительного следствия по уголовным делам) (п. 4 ч. 1, ч. 2 ст. 39 УПК РФ); 7) собственно организация работы следственного подразделения (не имеет процессуального характера, однако имеет для руководителя следственного органа существенное значение) .

Направления процессуальной деятельности руководителя следственного органа (функции) Т. Ю. Попова систематизирует и в более общем формате. Процессуальный контроль руководителя следственного органа определен ею как дополнительная функция деятельности. К основной функции отнесена функция процессуального руководства. К факультативным функциям (направления деятельности, отсутствие которых не может повлиять на объем реализации задач руководителя, они являются для данного субъекта эпизодическими) определены надзорная функция, функция уголовного преследования и функция организации работы следственного подразделения2.

Однако, несмотря на всю глубину исследования Т. Ю. Поповой, правильный методологический подход (принцип системности и соотношение общего с частным) к рассмотрению места контрольной функции в системе других функций руководителя следственного органа, как представляется, позволил наиболее точно определить место контроля в иерархии других функций следователя О. В. Химичевой: «...Функция процессуального контроля начальника следственного отдела проявляется в процессуальном руководстве уголовно-процессуальной деятельностью подчиненных ему следователей. Такое руководство состоит в организации наиболее эффективного производства расследования, обеспечении всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств уголовного дела подчиненными ему следователями и осуществляется путем использования предоставленных уголовно-процессуальным законом процессуальных полномочий. В деятельности начальника следственного отдела присутствует и собственно контрольный аспект (например, отмена постановления о приостановлении предварительного следствия), что служит необходимым звеном процессуального руководства и ни в коем случае ему не противоречит» .

Названные и иные ученые среди функций называют организацию работы следственного подразделения, однако глубокому анализу ее не подвергают. С позиции угрозы объективности расследования, а также возможности повлиять на качество процессуального контроля, как представляется, они допускают недооценку названной функции. Аргументируем названный тезис.

По степени негативного влияния на объективность расследования и на качество процессуального контроля первое место отводится функции обвинения. Одна из причин такого подхода видится в суждении, что регламентация организации работы следственного отдела осуществляется за счет издания ведомственных приказов, а процессуально регламентирована слабо, и, следовательно, изучение выходит за сферу научного интереса процессуалистов2.

## Вопросы оптимизации соотношения ведомственного контроля и процессуальной самостоятельности субъекта доказывания

В. Ф. Крюков, рассматривая функции прокурора, в том числе соотношение обвинительной и надзорной (правозащитной) функций, признает важность решения названной задачи. Неправильное ее разрешение создает угрозу непредвзятости следствия: «При реализации каждой функции прокурора в механизме уголовного преследования законодательно должны устанавливаться полномочия, которые определяются необходимостью соединения задач обвинительной и правозащитной деятельности, а также обязанностью государства обеспечить в уголовном судопроизводстве беспристрастность, состязательность и процессуальную ответственность всех участников досудебного уголовного судопроизводства»1. По убеждению исследователя, осуществляемое прокурором уголовное преследование - это процессуальная деятельность, обусловленная требованиями Федерального закона «О прокуратуре» по установлению события преступления, изобличению лиц, виновных в его совершении. Содержание уголовного преследования, на его взгляд, включает функции надзора, процессуального продвижения обвинения на условиях его законности и обоснованности, правозащитную и организационно-распорядительную2.

Сторонники мнения, что прокурорский надзор должен осуществляться одновременно с уголовным преследованием свою позицию аргументируют следующим образом. А. В. Смирнов, говоря о функциях прокурора, отмечает, что в российском уголовном процессе он совмещает сугубо процессуальную функцию уголовного преследования и государственно-правовую по своему происхождению функцию надзора за соблюдением законов3. Ш. Ш. Байрамов указывает, что на досудебной стадии уголовного процесса прокурор одновременно осуществляет и надзор за соблюдением закона, и уголовное преследование. При этом надзор за исполнением законов он считает основной функцией прокурора, а «функция уголовного преследования выступает как дополнительная по отношению к надзору за исполнением законов функция, которая реализуется в целях предупреждения и устранения нарушений закона со стороны органов расследования. Она позволяет прокуратуре вмешиваться в деятельность последних» .

Разделяя две названные функции, О. В. Химичева меняет приоритет в соотношении основной и дополнительной функций. Исследователь считает: «Основной уголовно-процессуальной функцией, для выполнения которой прокурор действует на досудебном производстве, выступает надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия; в то же время основополагающая уголовно-процессуальная функция уголовного преследования на данном этапе для прокурора является дополнительной»2. В аналогичном убеждает и Г. Королев, утверждая, что «функция уголовного преследования является основным направлением деятельности прокуратуры, обладает свойством единства, начинается с момента поступления информации о совершении преступления»3. Ученый полагает, что сущность досудебного уголовного преследования состоит в доказывании стороной обвинения события преступления в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом, в целях изобличения лица, виновного в его совершении, и подготовки обоснованного обвинения4. В связи с этим прокурор в досудебном производстве участвует в доказывании, но доказывание осуществляет опосредованно путем надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Осуществляя этот надзор, прокурор дает указания о направлении расследования, инициирует начало уголовного преследования, утверждает обвинительное заключение или обвинительный акт и выполняет иные действия, направленные на изобличение лица или лиц, виновных в совершении преступления. Как орган надзора за процессуальной деятельностью, он ответственен за качество предварительного расследования, его законность и обоснованность. В этом смысле прокурор является также субъектом доказывания в досудебном производстве, хотя сам лично ни одного доказательства и не устанавливает .

От обозначенных мнений отличается точка зрения В. В. Горюнова и К. А. Макарова, которые считают, что при определенных обстоятельствах функция надзора за деятельностью органов предварительного расследования осуществляется в форме уголовного преследования . В. А. Лазарева же предлагает рассматривать прокурорский надзор как особую форму уголовного преследования .

Таким образом, можно заключить, что сторонники одновременного совмещения в деятельности прокурора и функции надзора и функции уголовного преследования имеют различные позиции относительного приоритета одной функции над ругой. Одни ученые полагают, что первична функция уголовного преследования является основной, а надзора - факультативной (О. В. Химичева, Г. Королев). Другая группа ученых считает, что надзор - основной вид процессуальной деятельности, а уголовное преследование - дополнительная функция (Ш. Ш. Байрамов); третья - что функция надзора включает в себя уголовное преследование и осуществляется через него (В. В. Горюнов, К. А. Макаров); четвертая - что прокурорский надзор - особая форма уголовного преследования (В. А. Лазарева).

И. В. Маслов расширяет перечень функций прокурора на досудебных стадиях. Он утверждает, что прокурор применительно к органам предварительного расследования осуществляет управленческие полномочия, вытекающие из его процессуальной компетенции1. При этом он обращает внимание на отсутствие явного проявления управленческой функции прокурора: «Ни о каком управлении органами предварительного расследования со стороны прокуроров, на первый взгляд, не может вестись и речи, т.к. законодательной базы для этого нет. Однако не из правового, а из системного рассмотрения процессуальных полномочий прокурора следует вывод как раз об управлении им процессуальной деятельностью органов расследования»2.

О. В. Химичева, также считая возможным в деятельности прокурора одновременно совмещать и уголовное преследование, и надзор, аргументирует необходимость полномочий по процессуальному руководству следствием: прокурор - ведущий, головной орган уголовного преследования, именно на него возложено поддержание государственного обвинения в суде, и он сможет качественно реализовать это обвинение, если в ходе досудебного производства имеет возможность руководить расследованием, одновременно контролируя (надзирая) процессуальную деятельность органов дознания и органов предварительного следствия. При этом ученый уверена, что на досудебном производстве вмешательство прокурора необходимо лишь с целью предупреждения, выявления и устранения нарушений закона, процессуальное руководство расследованием он должен осуществлять посредством составления поручений начальнику следственного отдела на выполнение соответствующих мероприятий3.

## Основные черты прокурорского надзора за предварительным следствием и его соотношение с процессуальным контролем руководителя следственного органа

Если провести анализ деятельности в период с 2006 по 2013 год органов дознания МВД, в отношении которых прокуроры обладают всей полнотой надзорных полномочий, то мы увидим не очень хорошую картину. В частности, число граждан, реабилитированных на стадии дознания и в суде, увеличилось с 479 до 635. Особо подчеркну, речь идет о расследовании несложных преступлений. Если мы посмотрим на цифры, то увидим, что судами каждое десятое согласованное прокурором ходатайство дознавателей МВД об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу было отклонено. И это мы видим постоянно в последние годы» .

Изложенные обстоятельства обосновывают необходимость судебного контроля. Сказанное подтверждается и статистическими показателями деятельности судов общей юрисдикции. Так, в 2014 году в суды поступило 7680 (в 2013 году - 6605) уголовных дел, оконченных с нарушением сроков УПК РФ. Срок расследования был превышен и составил от трех месяцев до одного года в 61 948 (в 2013 году - 59 792) уголовных дел; до двух лет - 2943 (в 2013 году - 2566); до трех лет - 282 (в 2013 году - 221); свыше трех лет - 169 (в 2013 году - 160) уголовных делах. Число лиц, необоснованно обвиненных и оправданных, составило в 2014 году -5027, в 2013 году - 5614; число лиц, дела которых судом прекращены - 228 908 (в 2013 году - 237 053); число лиц, в отношении которых уголовные дела возвращены прокурору-12 591 (в2013году-11 918)2

Повышение качества контрольной функции находится в плоскости решения задачи рационального сочетания различных видов и форм контроля в уголовном судопроизводстве. Ведомственный контроль, надзор со стороны прокуратуры, судебный контроль важно правильно сочетать, потому что только тогда они станут обеспечивать законность при расследовании преступлений. В. В. Волынский отмечает: «Обеспечивая режим законности, государство использует различные способы, среди которых немаловажное значение имеют контрольно-надзорные функции соответствующих его органов: прокуратуры и суда. Осуществление названной функции должно быть предметным и в то же время универсальным, где каждый государственный орган, исходя из современной доктрины разделения властей, призван исполнять свои функции постоянно, не допуская прерывности и эпизодичности и подмены полномочий одного государственного органа другим. Хотя это и не исключает их взаимодополняемости»1.

Самый высокий уровень контроля обеспечивает суд. Предмет его контроля составляют процессуальные и иные действия следователя (дознавателя), которые могут ограничить конституционные права участников уголовного судопроизводства. Судьям надлежит на основе имеющихся данных и дополнительно представленных материалов проверять законность решений и действий (бездействия) должностных лиц, указанных в части 1 статьи 125 УПК РФ, касающихся заявленных требований граждан об устранении допущенных нарушений, ущемляющих их права и свободы2. Еще Верховным Судом РСФСР отмечено: «У суда два преимущества: объективность и способность воплощать потребности гражданского общества, а не только политическую волю, выраженную в законе. Эти качества позволяют ему лидировать в системе правоохранительных органов, привнося в их деятельность не узковедомственный интерес и субъективизм, а общечеловеческие ценности. Поэтому суд должен занять центральное место в системе правоохранительных органов, осуществляя как прямой, так и косвенный контроль за несудебным (досудебным) производством»3.

Правовая регламентация судебного контроля над досудебным производством постоянно совершенствуется. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2013 года № 24-П был зафиксирован пробел в уголовно-процессуальном праве, влекший нарушение права лица на судебный контроль. Пробел касался ситуаций, когда на досудебной стадии уголовного судопроизводства уголовное преследование в отношении лица прекращалось вследствие принятия нового уголовного закона, устраняющего преступность и наказуемость инкриминируемого деяния. Для названных ситуаций уголовно-процессуальное законодательство не предусматривало права обжаловать в судебном порядке законность и обоснованность вынесенных в ходе уголовного преследования актов органов дознания и предварительного следствия, фиксирующих выдвинутые подозрение, обвинение в инкриминируемом лицу деянии, применение мер процессуального принуждения. Лишение права на обжалование нарушало конституционное положение: возможность требовать признания права на реабилитацию в случае установления незаконности и необоснованности подозрения, применения мер принуждения1. Данный пробел был устранен Федеральным законом , дополнившим институт обжалования новой статьей 125.1 УПК РФ - особенности рассмотрения отдельных категорий жалоб, учитывающей описанные выше ситуации.

Однако преждевременно утверждать, что в судебном контроле над досудебным производством отсутствуют неразрешенные проблемы. Ряд их продолжает оставаться, а это исключает возможность в полной мере обеспечить эффективность контроля, и, следовательно, гарантировать соблюдение конституционных прав граждан при расследовании преступлений. Рассмотрим и постараемся внести свой вклад в их правовое решение.

Одним из наиболее трудноразрешимых вопросов является обязанность суда при осуществлении контроля одновременно выполнять два требования (п. 1) Верховного Суда, находящихся в определенном противоречии: а) неукоснительно исполнять требования части 4 статьи 7 УПК РФ «постановление судьи, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы, должно быть законным, обоснованным и мотивированным, основанным на исследованных материалах с проверкой доводов, приведенных заявителем»; б) при проверке законности и обоснованности решений и действий (бездействия) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства по существу уголовного дела. В частности, судья не вправе делать выводы о фактических обстоятельствах дела, об оценке доказательств и квалификации деяния . Причина возникновения данного требования понятна и вызвана необходимостью обеспечить соблюдение и реализацию в уголовном судопроизводстве принципа состязательности: «Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты» (ч. 3 ст. 15 УПК РФ).