

На правах рукописи



Щеглов Максим Игоревич

**СООТНОШЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И СУДЕБНОГО
КОНТРОЛЯ НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СЛЕДСТВИИ**

Специальность 5.1.4. Уголовно-правовые науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2024

Работа выполнена на кафедре уголовного процесса факультета подготовки следователей федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева»

Научный руководитель: **Цветков Юрий Анатольевич,**
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Назаров Александр Дмитриевич,** доктор
юридических наук, доцент, профессор кафедры
уголовного процесса и криминалистики
юридического факультета Санкт-Петербургского
государственного университета

Ендольцева Анна Андреевна, кандидат
юридических наук, преподаватель кафедры
уголовного процесса Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Ведущая организация: **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Саратовская государственная
юридическая академия»**

Защита состоится «28» февраля 2025 года в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета 77.2.001.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева», по адресу: 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12, ауд. № 109.

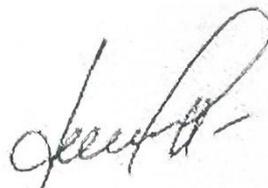
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Московской академии Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева: <https://academy-skrf.ru>

Автореферат разослан «___» декабря 2024 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета 77.2.001.01

доктор юридических наук, доцент



Н.Н. Ильин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российское уголовно-процессуальное законодательство с начала XXI века подверглось кардинальному реформированию. На курс реформ оказал влияние поиск оптимального сочетания идей западного либерализма с необходимостью укрепления суверенитета и государственности. Принятый в 2001 году Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК) воплотил в себе демократические тенденции. Впервые в отечественной истории в качестве системообразующих в него включены принципы охраны прав и свобод человека и гражданина и состязательности сторон. Однако уже в первые годы применения выявились недостатки, потребовавшие внесения в него изменений и дополнений.

В результате реформы уголовно-процессуального законодательства возник и расширен судебный контроль и тем самым в досудебные стадии уголовного процесса внесены элементы состязательности. Заключительным событием стала произошедшая в 2007 году дифференциация полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве путём передачи части из них руководителю следственного органа. В то же время порядок осуществления судебного контроля, предусмотренный для предыдущего типа уголовно-процессуальных отношений, остался в значительной степени неизменным.

В связи с выходом России в марте 2022 года из состава Совета Европы, а в сентябре того же года и из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил судейскому сообществу не допустить «снижения уровня защиты прав и свобод граждан в нашей стране». Поручение главы государства требует по-новому оценить и, при необходимости, укрепить существующие внутригосударственные механизмы защиты прав и свобод граждан, в которых важную роль играют судебный контроль и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Так, по вопросам досудебного производства в 2023 г. в органы прокуратуры поступило 250 180 (в 2022 г. – 249 940)¹, а в суды - 102 950 (в 2022 г. – 111637) жалоб. Если их суммарный объем соотнести с количеством направленных в суды уголовных дел (в 2023 г. – 727 168, в 2022 г. – 770 851), то

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2022 г. [электронный ресурс]// Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 21.09.2023).

получится, что заявители подают жалобы практически по каждому второму направляемому в суд уголовному делу².

Модель уголовно-процессуальных отношений в сфере осуществления контроля и надзора на предварительном следствии отличается многоплановостью, комплексностью, требует основательного изучения и возможной редукции. Сферы судебного, процессуального контроля и надзора пересекаются друг с другом. Действующее законодательство закрепляет за прокуратурой разнонаправленные виды деятельности. С одной стороны, прокуратура призвана осуществлять беспристрастный надзор за исполнением законодательства органами предварительного следствия. С другой стороны, на прокурора возложена основная обязанность по осуществлению уголовного преследования.

Наличие рассогласованности между институтами судебного контроля, процессуального контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия не способствует сокращению сроков расследования и эффективному расходованию ресурсов следствия, прокуратуры и суда.

Вышеизложенное подчеркивает актуальность и важность изучения уголовно-процессуальных отношений между следователем, прокурором и судом при осуществлении прокурорского надзора и судебного контроля на досудебных стадиях уголовного процесса и в первую очередь на предварительном следствии, на которой следователь обладает большим объемом полномочий, в том числе по ограничению конституционных прав граждан.

Степень научной разработанности темы исследования. Общие вопросы судебной власти, контрольно-надзорной и следственной деятельности в контексте развития правового государства и гражданского общества исследованы на фундаментальном уровне в трудах таких ученых, как Н.С. Алексеев, А.И. Бастрыкин, В.П. Беляев, Л.А. Воскобитова, Б.Я. Гаврилов, Л.В. Головкин, Ю.В. Деришев, М.И. Клеандров, В.А. Лазарева, Н.С. Манова, И.Б. Михайловская, А.Д. Назаров, И.Л. Петрухин, С.А. Шейфер и другие.

Проблемам судебного контроля на предварительном следствии посвящены работы таких процессуалистов, как А.А. Ендольцева, К.Б. Калиновский, О.В. Качалова, Н.Н. Ковтун, Н.А. Колоколов, С.Б. Россинский, А.А. Устинов, И.Р. Хроменков и другие.

² Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2022 году [электронный ресурс]// Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 05.05.2024); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2023 году [электронный ресурс]// Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 05.05.2024).

Различные аспекты прокурорского надзора, как на общетеоретическом уровне, так и применительно к уголовному судопроизводству, раскрыты в трудах таких ученых, как А.Ю. Винокуров, О.Д. Жук, К.В. Камчатов, Ф.М. Кобзарев, А.Я. Сухарев, А.А. Тимошенко, Ю.В. Францифоров, А.Г. Халиулин, О.В. Химичева, Ю.А. Цветков и другие.

Благодаря работам этих и других выдающихся ученых созданы теоретические основы для более детального исследования проблем судебного контроля, прокурорского надзора и предварительного следствия, как по отдельности, так и во взаимодействии друг с другом.

За период, прошедший с момента образования Следственного комитета Российской Федерации, подготовлен целый ряд диссертаций, связанный с темой настоящего исследования. Так, прокурорскому надзору на досудебных стадиях уголовного процесса посвящены диссертации Е.Н. Бушковской (2011), Е.А. Буглаевой (2011), В.Ф. Крюкова (2012), Г.Д. Харебавы (2012), М.В. Серебрянниковой (2013), Ш.М. Абдул-Кадырова (2015), А.И. Огородова (2018), А.А. Попова (2021), А.Ю. Синдеева (2021) и других авторов. Судебный контроль в уголовном процессе стал объектом изучения в диссертациях А.А. Устинова (2022), И.Р. Хроменкова (2022) и А.А. Ендольцевой (2023).

Комплексное исследование соотношения судебного, процессуального контроля и прокурорского надзора в диссертациях на соискание ученой степени доктора юридических наук осуществили Б.Я. Гаврилов (2004), О.В. Химичева (2004) и А.Д. Назаров (2017).

Указанные работы внесли вклад в изучение и понимание сущности и механизмов прокурорского надзора и судебного контроля в уголовном судопроизводстве. Между тем, до настоящего времени не проводилось комплексных исследований прокурорского надзора в его системном единстве с судебным контролем применительно к предварительному следствию на современной эмпирической базе, что и повлияло на выбор настоящей темы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе предварительного следствия при осуществлении судебного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Предметом исследования выступают определяющие предмет, содержание и порядок осуществления на предварительном следствии судебного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия теоретические положения уголовно-процессуальной науки, нормы российского права, практика применения этих норм, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской

Федерации и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики.

Целью исследования является получение новых знаний и разработка на их основе научно обоснованной теоретической модели оптимального соотношения прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии для обеспечения последовательной реализации назначения уголовного судопроизводства.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение **задач исследования:**

- установление характерных особенностей современной парадигмы отечественного предварительного следствия;
- изучение применительно к предварительному следствию истории становления и развития институтов судебного контроля и прокурорского надзора в России и их аналогов в зарубежных странах;
- разграничение предметов прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии;
- раскрытие содержания полномочий прокурора и суда при осуществлении соответственно прокурорского надзора и судебного контроля, а также полномочий суда при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора в период предварительного следствия;
- разработка предложений по совершенствованию механизма правового регулирования судебного контроля и прокурорского надзора за предварительным следствием

Методология и методика исследования основывается на общеправовом диалектическом методе, применение которого позволило оценивать различные правовые институты (судебного, процессуального контроля и прокурорского надзора) в их взаимодействии, выявляя и устраняя противоречия между ними. В ходе исследования применялись общенаучные (системный и структурно-функциональный, анализа и синтеза, включенного наблюдения) и частнонаучные (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, правового моделирования) методы познания, а также методы социологического исследования (анкетный опрос и анализ статистических данных).

Правовую базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также других нормативных актов в сфере уголовного судопроизводства, относящихся к предмету исследования. Проанализированы правовые позиции судебной практики, в том числе Конституционного Суда

Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека.

Теоретической основой диссертации стали труды советских и российских ученых, посвященные вопросам предварительного следствия, прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля.

Эмпирическая основа исследования образована в результате анализа:

– анкет 187 сотрудников следственных органов МВД и СК России, в том числе 35 руководителей территориальных следственных органов (18,7%) и 152 следователей (81,3%) (анкета, разработанная соискателем для целей исследования, и анализ опроса представлены в приложении к диссертационному исследованию);

– материалов 357 уголовных дел, расследование которых проводилось в период с 2014 по 2022 гг. в следующих субъектах Российской Федерации: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Республика Крым, г. Севастополь. Из них 274 рассматривались в федеральных судах первой и апелляционной инстанций, 83 уголовных дела находились в производстве следователей следственных подразделений МВД России и СК России в указанных субъектах;

– 100 материалов, рассмотренных судами в порядке, предусмотренном статьями 125 и 1251 УПК РФ, в городах Севастополе, Москве, Санкт-Петербурге и в Московской области.

Научная новизна диссертации состоит в том, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия исследован в соотношении и системном единстве с судебным контролем на предварительном следствии с учетом результатов реформы процессуальной и организационной основы досудебного производства 2007—2011 гг. и на современной эмпирической базе. Примененный подход позволил выявить как теоретические, так и практические проблемы осуществления прокурорского надзора и судебного контроля, и предложить пути их решения в рамках разработанной автором модели оптимального распределения предметов соответствующих надзора и контроля, полномочий прокурора и суда, определения порядка их реализации в ходе предварительного следствия. Сформулированы рекомендации по совершенствованию правового регулирования изученной деятельности, в том числе предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство.

Научная новизна исследования выражается и конкретизируется в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. В результате принятия в 2001 г. УПК РФ и последовавшей в 2007–2011 гг. реформы процессуальной и организационной основы досудебного производства сформировалась современная парадигма предварительного следствия – обусловленная единым пониманием назначения и содержания этой формы предварительного расследования совокупность характерных ее особенностей, которые определяют как само возникновение противоречий ее правового регулирования и проблем правоприменения, так и способы их решения. Характерными особенностями современной парадигмы предварительного следствия являются: 1) единство процессуального статуса следователя при его различной организационной принадлежности – как в структуре независимого (СК России), так и ведомственного (МВД России, ФСБ России) следственного аппарата; 2) выход следователя из-под процессуальной власти прокурора и, соответственно, расширение ввиду этого его процессуальной самостоятельности; 3) нормативное отнесение следователя к стороне обвинения при сохранении направленности предварительного следствия на объективность и всесторонность исследования обстоятельств преступления, выражающейся в необходимости собирания как обвинительных, так и оправдательных доказательств; 4) высокая степень подконтрольности деятельности следователя при производстве предварительного следствия, что, в свою очередь, требует установления баланса между: а) внутрисистемным (процессуальный контроль руководителя следственного органа) и внешнесистемным (прокурорский надзор и судебный контроль) контролем и б) элементами внешнесистемного контроля (прокурорского надзора и судебного контроля), с тем, чтобы при сохранении процессуальной самостоятельности следователя, обеспечить качественное производство им предварительного следствия в разумный срок и при этом создать высокий уровень гарантий личности, вовлеченной в уголовно-процессуальные отношения (потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого).

2. В действующей модели осуществления в ходе предварительного следствия судебного, процессуального контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия возникают в правоприменительной практике следующие основные проблемы: 1) значительное дублирование предметов судебного, процессуального контроля и прокурорского надзора; 2) отсутствие системности и неупорядоченность осуществления прокурорского надзора и судебного контроля, приводящие к одновременному рассмотрению разными органами и должностными лицами идентичных жалоб на действия (бездействие) и решения следователя и, как результат, многократное прекращение производства в суде по одной и той же жалобе; 3) отсутствие субъекта, который при обжаловании действий

(бездействия) и решений следователя уполномочен принимать окончательное процессуальное решение по предмету жалобы и, как следствие; 4) отсутствие правовой определенности в вопросе о юридической силе и преюдициальности решений прокурора и судьи, принимаемых ими при осуществлении прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии, в частности, возможность отмены прокурором как незаконного и (или) необоснованного постановления следователя, ранее признанного судом законным и обоснованным.

3. Особенности правового регулирования и сложившейся практики расследования преступлений в зарубежных странах предопределены их принадлежностью к разным правовым семьям, геополитическими ориентирами и социально-экономическими факторами. В государствах англо-американской правовой семьи (Великобритании, США и других англоговорящих странах), а также ряде государств, которые по традиции относят к континентальной правовой семье (Германии и других), следователь как участник уголовного судопроизводства отсутствует в принципе. В тех странах, которые в наибольшей мере ассоциируют с континентальной правовой семьей (Франции, Бельгии, Лихтенштейне) предварительное следствие производит следственный судья. В большинстве постсоветских государств (Грузии, Казахстане, Киргизии, Латвии, Литве, Молдавии, Украине, Эстонии) следственный судья реализует в досудебном производстве по уголовным делам функцию судебного контроля. Поскольку все вышеуказанные национальные правовые системы по составу участников уголовного судопроизводства и характеру распределения процессуальных функций между ними не соответствуют российской парадигме предварительного следствия, никакое механическое заимствование процессуальных порядков осуществления судебной и прокурорской деятельности при расследовании преступлений невозможно. Российская модель судебного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия должна отвечать национальным интересам и основываться на собственных исторических традициях, то есть оставаться суверенной.

4. В зависимости от реализуемой им процессуальной функции полномочия прокурора на предварительном следствии можно разделить на три группы: во-первых, полномочия, находящиеся на стыке функций по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и по осуществлению уголовного преследования и потому неограниченные, реализуя которые, он вправе отменять постановления следователя (о приостановлении предварительного следствия, прекращении уголовного дела), заключать или отказывать в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве,

утверждать обвинительное заключение; во-вторых, полномочия, связанные с реализацией функции надзора за соблюдением прав и свобод личности, не выходящие за рамки полномочий при осуществлении «общего» надзора и ограниченные правом требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве предварительного следствия; и в-третьих, полномочия, связанные с участием в осуществлении судебного контроля при рассмотрении вопросов о применении по ходатайству следователя мер процессуального принуждения и получения разрешения на производство следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан, и ограниченные правом высказывать свою позицию по предмету судебного контроля. В силу сплошного характера прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия его предметами в одно и то же время могут становиться вопросы, отнесенные к предмету судебного контроля на предварительном следствии. При этом, реализуя полномочия, отнесенные к первой группе, прокурор может принимать решения, противоречащие по своему содержанию решениям, принимаемым в то же самое время судом в рамках судебного контроля, в равной степени обязательным по своей юридической силе.

5. Расширить в целях разрешения на предварительном следствии процессуальных конфликтов между участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения предмет судебного контроля. В перечень решений прокурора, подлежащих обжалованию следователем в судебном порядке, включить решения: об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия и об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Правом подачи жалобы на последнее из указанных решений, наряду со следователем, поддержавшим ходатайство, наделить обвиняемого и защитника. Во всех этих случаях пределы судебного контроля ограничиваются проверкой соблюдения надлежащей правовой процедуры, включая требования о законности, обоснованности и мотивированности решений прокурора. Вместе с тем во избежание вовлечения суда в несвойственную ему деятельность по осуществлению уголовного преследования суд не возлагает на прокурора обязанности заключить досудебное соглашение о сотрудничестве либо утвердить обвинительное заключение, а лишь указывает на выявленные им (при наличии таковых) нарушения при принятии обжалуемого решения и требует их устранения.

6. Существующая система обжалования действий (бездействия) и решений следователя допускает одновременное рассмотрение жалобы судом,

прокурором и руководителем следственного органа. В то же время отсутствие окончательного процессуального решения по предмету жалобы не позволяет определить конечную инстанцию в череде обжалований, что снижает эффективность защиты прав участников уголовного судопроизводства и стабильность процессуальных решений. В целях восстановления на предварительном следствии баланса прокурорского надзора и судебного контроля требуется установить принцип системности, выделив две непересекающиеся подсистемы: внесудебную (процессуальный контроль руководителя следственного органа и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия) и судебную (судебный контроль, осуществляемый судьями федеральных судов общей юрисдикции), где переход во вторую подсистему допускается только после исчерпания возможностей по устранению нарушений и восстановлению прав участников уголовного судопроизводства в первой подсистеме.

7. Авторская теоретическая модель соотношения на предварительном следствии судебного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия направлена на восстановление баланса между ними как в части предметов контроля и надзора, так и полномочий прокурора и суда, а также порядка их реализации. Так, первичное рассмотрение жалобы на действия (бездействие) и решения следователя осуществляет руководитель следственного органа. Если руководитель следственного органа полностью или частично отказал в удовлетворении жалобы, повторно она может быть направлена прокурору. При этом необходимо четко развести предметы обжалования между руководителем следственного органа и прокурором, изъяв из подведомственности прокурора рассмотрение жалоб, связанных с направлением хода расследования, выбором следственных действий и тактикой их проведения. Только после того, как жалоба была рассмотрена руководителем следственного органа и прокурором, она может быть рассмотрена судом. Предложенный порядок сократит неоправданную перегрузку судов рассмотрением вопросов, для решения которых существуют более оперативные механизмы процессуального контроля и прокурорского надзора. В данной модели именно суд в рамках судебного контроля принимает окончательное процессуальное решение по предмету жалобы.

8. В целях достижения на предварительном следствии оптимального соотношения судебного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия сформулированы предложения о внесении изменений и дополнений УПК РФ в части: 1) предоставления суду полномочий по рассмотрению жалоб следователя на

решения прокурора о возвращении уголовного дела следователю по основаниям, предусмотренным пунктом второй части первой ст. 221 УПК РФ, об отмене постановлений о прекращении уголовного дела и о приостановлении предварительного следствия, а также жалоб следователя, обвиняемого (подозреваемого) и защитника на постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве; 2) исключения из предмета прокурорского надзора действий (бездействия) и решений лица, осуществляющего предварительное следствие, связанных с направлением ходя расследования, выбором следственных действий и тактикой их производства; 3) установления порядка проверки законности и обоснованности действий (бездействия) и решений следователя в ходе предварительного следствия, в соответствии с которым они могут стать предметом надзора со стороны прокурора только после того, как были проверены и оценены руководителем следственного органа, а предметом проверки суда только после проверки и оценки их прокурором; 4) признания судебного решения по предмету жалобы на действия (бездействие) и решения лица, осуществляющего предварительное следствие, окончательным и недопустимости принятия иными участниками уголовного судопроизводства противоречащего ему по содержанию решения, иначе как в порядке, установленном УПК РФ для обжалования судебных актов.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке новых научных положений, рекомендаций и выводов, которые способствуют более глубокому пониманию проблем судебного, процессуального контроля и прокурорского надзора на предварительном следствии, потенциальных направлений и способов повышения его эффективности, а также развитию теоретических основ уголовно-процессуального права и созданию базы для последующих научных исследований в этой сфере.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения его результатов в правотворческой деятельности с целью дальнейшего совершенствования правового регулирования предварительного следствия, а также институтов судебного контроля и прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. Материалы исследования могут использоваться в образовательном процессе при изучении таких дисциплин, как «Уголовный процесс», «Правоохранительные органы» и «Прокурорский надзор».

Достоверность полученных результатов достигнута благодаря сочетанию применения нескольких научно обоснованных методов исследования, взаимодополняющих друг друга, во взаимодействии с широкой эмпирической базой (результатов опросов, статистических данных, изучения большого количества уголовных дел и т.д.).

Предложения автора обосновываются исследованием относящихся к теме работы научных трудов ученых, анализом результатов анкетирования должностных лиц следственных органов нескольких ведомств в нескольких субъектах Российской Федерации, а также позициями судов различных инстанций и сформированной правоприменительной практикой.

Апробация результатов исследования.

Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре уголовного процесса ФГКОУ ВО «Московская Академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева».

Результаты диссертационного исследования отражены в 8 публикациях в научных изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Результаты исследования докладывались на следующих конференциях: Международная научно-практическая конференция на тему «Постсоветское пространство: проблемы и пути их решения». (Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 23.05.2019); III Севастопольский юридический форум (г. Севастополь, 27.09.2021), IV Севастопольский юридический форум (г. Севастополь, 25.09.2023)

Материалы диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс управления МВД России по г. Севастополю, ГСУ СК России по Московской области, СУ СК России по Пермскому краю, СУ СК России по Тамбовской области, юридического института Севастопольского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и авторской логикой исследования. В работе последовательно изучены исторические аспекты развития прокурорского надзора и судебного контроля, предметы и полномочия прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии, а также их соотношение. Диссертация содержит результаты проведенного исследования, включая теоретический материал, материалы конкретных уголовных дел и опрос практикующих работников. Кроме того, в диссертации предложена авторская модель соотношения судебного контроля и прокурорского надзора на данной стадии. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и новизна исследования, определены цель и задачи, охарактеризованы методологические основы, практическая значимость исследования, приведены положения, выносимые на защиту, предложения по совершенствованию законодательства, представлены сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Теоретико-правовые основы прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии»** исследуются национальная модель предварительного следствия в современном, историческом и сравнительном аспектах, и законодательные преобразования, которые лежат в ее основе.

Первый параграф **«Современная парадигма предварительного следствия в Российской Федерации»** посвящен определению актуальной роли и значению прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля в реализации предварительного следствия.

Показано, что современная модель предварительного следствия в РФ основывается на организационной и процессуальной независимости следователя, которая сбалансирована судебным, ведомственным (процессуальным) контролем и прокурорским надзором. Подчеркнуто, что это стало возможным в результате масштабных организационно-правовых реформ 2001–2017 годов в Российской Федерации.

Модель отличается повышением качества расследования и бóльшей эффективностью в сравнении с периодом существования следствия в структуре органов прокуратуры. Отмечено, что наряду с этим уголовно-процессуальные отношения согласуются не в полном объеме. Следственная власть в лице следователя и его руководителя отвечает назначению уголовного судопроизводства. В то время как прокурор, в соответствии с законом, имеет разнонаправленные полномочия и выступает не только на стороне обвинения, но и как надзорный орган за предварительным следствием. Законодатель наделяет суд значительной ролью: участие суда обеспечивает состязательность процесса, гарантирует соблюдение конституционных прав и свобод граждан. Однако практика показывает, что некоторые аспекты нуждаются в регулировании. Направления совершенствования контроля за предварительным следствием осмысливаются процессуалистами неоднозначно. Вышесказанное свидетельствует о том, что становление парадигмы предварительного следствия в настоящее время не окончено, поскольку она содержит ряд законодательно не урегулированных отношений.

Второй параграф *«История становления и развития прокурорского надзора и судебного контроля в России»* представляет собой исторический обзор изменений в структуре и компетенциях органов предварительного следствия в России.

Дореформенный период (до 1864 г.) ознаменован формированием при Петре I концепции вневедомственного предварительного следствия: в 1713 г. создан первый в России самостоятельный следственный орган («майорские» розыскные канцелярии). При этом судебный контроль за данной деятельностью отсутствовал, система органов прокуратуры не существовала.

Судебная реформа 1860–1864 гг. и пореформенный период дали начало процессуальной самостоятельности следователя: предварительное следствие отделилось от полиции; учреждена должность судебного следователя. Несмотря на то, что статус следователя определялся его принадлежностью к судебной власти, расширение пределов судебного контроля до прямого управления предварительным расследованием не происходило. Прокурорский надзор был ограничен.

С началом советского периода (1917–1991 гг.) на смену института судебных следователей пришел институт народных следователей, процессуальная самостоятельность которых просуществовала недолго. Начиная с 1922 г. законодательно закрепились позиция о производной функции расследования, прокурор возглавлял предварительное следствие и руководил им. По той же причине судебный контроль на стадии проведения предварительного расследования становился излишним. Ученые связывают низкую эффективность прокурорского надзора с нахождением следственных подразделений в структуре органов прокуратуры, либо под их надзором.

Реформирование начинается с постсоветского периода (с 1991 г. по настоящее время). Создана «Концепция судебной реформы», которая базируется на принципе независимости судебной власти и разграничении расследовательных и надзорных полномочий. Тогда же основные положения Концепции внесены в действующую Конституцию Российской Федерации 1993 года. Переход к современному этапу судебного контроля и прокурорского надзора за следствием стартует с издания Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ.

Судебный контроль в современной модели следствия действует в целях исключения неправомерного ограничения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Институт прокурорского надзора за предварительным следствием, сформировавшийся на протяжении столетий, также имеет большое значение для обеспечения законности. Созданы предпосылки для позиционирования прокуратуры в качестве органа надзора,

призванного решать в первую очередь правозащитные задачи независимого и объективного прокурорского надзора над следствием.

Резюмируя, можно заключить, что в текущий период времени соотношение инструментов и полномочий судебного контроля и прокурорского надзора за предварительным следствием претерпевает исторически обусловленные изменения, основанные на демократическом обустройстве общества. Работа следствия концептуально строится на преемственности традиций, заложенных Петром I.

Третий параграф *«Прокурорский надзор и судебный контроль на предварительном следствии в уголовном процессе зарубежных стран»* включает сравнительно-правовое изучение организации предварительного следствия ряда зарубежных стран.

В Великобритании и США исторически сформировались принципиально иные правила организации следствия и прокуратуры. Предварительное расследование имеет модель, наиболее близкую к дознанию, практикуется «параллельное» расследование со стороны защиты. Суд не располагает в полном объеме материалами уголовного дела, а только исследует доказательства, предоставляемые сторонами. Такая конвергенция функции уголовного преследования и функции разрешения уголовного дела представляется неприемлемой для отечественного уголовного процесса.

В то же время широкие полномочия суда в части контроля над действиями и решениями органов следствия, которые затрагивают конституционные права и свободы граждан, заслуживают внимания. Отмечено, что российский законодатель учитывает это, поскольку действующая редакция ст. 29 УПК РФ содержит большой перечень полномочий суда, относящихся к контролю за предварительным расследованием.

В изученных законодательствах некоторых европейских государств отсутствует понятие предварительного следствия в том значении, которое есть в УПК. Эволюция правовых систем Германии, Франции, Италии, Швейцарии привела к появлению в них моделей досудебного производства, выстроенных по типу дознания, возглавляемого прокурором, или следственной деятельности, направляемой следственным судьей, но также при достаточно активном участии прокурора.

Институт следственных судей, реализуемый в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи – Германии, Франции, Италии, Швейцарии, - имея ряд преимуществ, тем не менее, как показывает опыт других стран (Австрия), является сложной и дорогостоящей моделью. Большинство российских процессуалистов критично оценивают ближайшую перспективу реформирования следствия по типу следственных судей.

Отказ от уголовного следствия в пользу дознания, руководимого прокурором (Швейцария, Германия, скандинавские страны), противоречит Концепции судебной реформы (1991 г.), основные положения которой закреплены в Конституции Российской Федерации.

В постсоветских государствах уголовно-процессуальные отношения на предварительном следствии претерпели изменения, связанные с ограниченной рецепцией положений французского, германского, американского законодательства. Новые уголовно-процессуальные кодексы, принятые в 2021 г. в Кыргызской Республике и Республике Армения, выгодно отличаются от других: они привнесли больше структурированности уголовно-процессуальным отношениям и независимости следователям. Однако оценить результативность новых УПК в настоящее время не предоставляется возможным, так как опыт их применения составляет всего два года.

Анализ позволяет сделать вывод, что ни одна из рассмотренных зарубежных моделей не соответствует российским правовым реалиям, государственно-правовым особенностям и специфике существующей в России организации предварительного следствия.

Во второй главе **«Установление баланса между прокурорским надзором и судебным контролем на предварительном следствии»** рассмотрены проблемные вопросы контрольно-надзорной деятельности за предварительным следствием, проанализированы статистические данные, следственная и судебная практика, установлены пробелы в уголовно-процессуальном законодательстве, регулирующем порядок оценки законности решений, принятых надзорными органами.

В первом параграфе **«Полномочия прокурора и предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного следствия»** обращено особое внимание на конституционное предназначение прокуратуры как субъекта, осуществляющего надзор за исполнением законов, ее существенную роль в системе правозащиты.

Вместе с тем анализ полномочий прокурора позволяет указать на их разнонаправленность и разделить на три группы в зависимости от степени влияния прокурора на решения, принимаемые органами предварительного следствия. Дуализм позиции прокурора, выступающего от стороны обвинения и реализующего надзорную функцию над предварительным следствием, законодательно обусловлен.

В современной модели прокурорский надзор связан с определенными «процессуальными событиями» – получение копии процессуального решения следователя или жалобы участника судопроизводства. Объем надзорных полномочий прокуратуры сокращен, но это не влияет на качество

расследования. Частота выявленных прокуратурой нарушений в 2022 г. достоверно не изменилась в сравнении с 2021 г. (0,9%). На четверть (24,6%) сократилось количество отмен постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела.

Тем не менее, вопрос отмены постановления следователя остается актуальным. Это решение затрагивает конституционные права потерпевшего, т.к. гражданин лишается своего процессуального статуса и, соответственно, прав, гарантированных ст.42 УПК РФ. Последствия данного решения для доказательственной базы законодательством не установлены. В то же время, для вынесения прокурором такого решения отсутствует прозрачная, объективная система оценки. При этом в законодательстве отсутствует возможность судебного обжалования этого решения прокурора.

Во втором параграфе *«Полномочия суда и предмет судебного контроля над процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного следствия»* на основе анализа полномочий суда и практики их реализации сформулирован вывод о необходимости дальнейшего расширения системы судебного контроля.

Окончательная точка в научной дискуссии об объеме, содержании и эффективности судебного контроля в досудебном судопроизводстве не поставлена до настоящего времени .

Отдельно отметим, что при принятии УПК РФ законодатели не использовали ни один из разработанных в правовой доктрине подходов, создав смешанный открытый перечень вопросов, входящих в предмет судебного контроля, и не разграничив правовые механизмы внесудебного и судебного обжалования с точки зрения последовательности.

В процессе исследования установлено, что судами России непрерывно выполняется большой объем контрольной деятельности, соблюдаются процессуальные сроки, что свидетельствует о высокой эффективности судебного контроля. Обзор судебной статистики также свидетельствует о высоком качестве предварительного расследования в части значимого количества удовлетворенных судом ходатайств (89,7%) и незначительного числа удовлетворенных жалоб (4%).

Основными механизмами судебного контроля является судебное санкционирование, включающее вопросы избрания меры пресечения и получения разрешения на проведение ряда следственных действий, а также судебная проверка. При судебном санкционировании задействованы все элементы контрольно-надзорной деятельности прокурора, руководителя следственного органа и суда. Кроме того, при рассмотрении ходатайств судебного санкционирования обжалование производится исключительно в

вышестоящий суд, что является значимым гарантом его стабильности.

Анализ общих условий предварительного расследования и предметной области судебной проверки позволяет выявить процессуальные решения следователя, чьи законность и обоснованность должны быть проверены руководителем следственного органа или прокурором до возможной проверки в суде. Предмет судебного контроля в этой части не требует дополнительного расширения.

В третьем параграфе *«Действия (бездействие) и решения прокурора, подлежащие обжалованию в судебном порядке»* исследуется механизм уголовно-процессуальных отношений, возникающих в связи с принесением жалоб участниками уголовного судопроизводства, и делается вывод о необходимости его оптимизации.

Установлено, что предмет судебного обжалования в отношении действий (бездействия) и решений прокурора определен в главе 16 УПК РФ нечетко. Сравнительное изучение положений статей 123, 125 УПК РФ свидетельствует о том, что в них не включены: решения по жалобе о нарушении разумного срока судопроизводства; решения, вынесенные по жалобе на действия (бездействие) и решения следователя, руководителя следственного органа, поданной участником уголовного судопроизводства или иным лицом; отказ прокурора в возбуждении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств; отмена постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного дела и иные акты прокурорского реагирования, способные причинить ущерб правам и свободам участников уголовного судопроизводства или затруднить им доступ к правосудию.

Указано, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не предполагает развернутой процедуры оспаривания решений прокурора другими участниками процесса со стороны обвинения, что создает условия для недостаточно активного использования следователями положений ст. 38 УПК РФ.

Установлено, что согласно существующему механизму обжалования имеется возможность для принесения жалоб руководителям следственных органов и их заместителям (6 должностным лицам), прокурорам и их заместителям (6 должностным лицам). Решения руководителей следственных органов могут быть обжалованы прокурорам по уровню поднадзорности. Решения всех вышеперечисленных должностных лиц подлежат первичному обжалованию в суд общей юрисдикции. Такой механизм обжалования не может считаться эффективным средством защиты прав участников уголовного судопроизводства.

Обоснованы потребность в дополнении перечня действий (бездействия) и

решений прокурора, подлежащих судебному обжалованию; необходимость установления перечня действий (бездействия) и решений, подлежащих первичному обжалованию руководителем следственного органа; актуальность рационализации системы обжалования.

Третья глава **«Основные направления совершенствования прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии»** посвящена основным направлениям повышения эффективности и установления системности контроля.

В первом параграфе **«Формирование системности прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии»** исследованы основные направления установления системности взаимодействия судебного контроля и прокурорского надзора.

В процессе анализа определено, что повышение эффективности судебного контроля будет способствовать устранению схематичности в правовом регулировании вопросов участия следователя в судебно-контрольных процедурах; установлению правовых основ процессуального взаимодействия следователя и прокурора как представителей стороны обвинения; дальнейшему размежеванию следственной и прокурорской деятельности; росту качества расследования уголовных дел. Для установления системности взаимодействия элементов судебного контроля и прокурорского надзора на предварительном следствии следует разграничить полномочия суда и прокурора при осуществлении надзора и контроля, исключив их дублирование.

Во втором параграфе **«Оптимальная модель соотношения судебного контроля и прокурорского надзора на предварительном следствии»** представлены разработанные автором диссертации предложения по совершенствованию российского законодательства, которые удовлетворяют следующим требованиям: согласованность между собой, корреляция с существующей системой судебно-контрольных процедур; отсутствие радикальных преобразований, оказывающих влияние на бюджет, и их научное обоснование.

Исследование позволило автору разработать модель взаимодействия элементов судебного контроля и прокурорского надзора, которая способствует созданию процессуального единства. В частности, ее первым уровнем определено первичное обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц, которыми осуществляется предварительное следствие по уголовному делу, их руководителям. Вторая ступень включает прокурорский надзор. Третьей ступенью является судебный контроль – оценка действий судом, решение которого является окончательным.

В качестве приоритетного направления совершенствования

законодательства целесообразно установить ступенчатую систему контроля: внесудебного – ведомственного контроля и прокурорского надзора, и судебного контроля, реализуемого судьями федеральных судов общей юрисдикции. С учетом продолжающегося сохранения за прокурором функций уголовного преследования наряду с надзорной функцией требуется усилить судебную контрольную деятельность судов, предоставив им возможности разрешения процессуального конфликта между прокурором и следователем.

Выработаны предложения об изменении и дополнении законодательства, направленные на реализацию разработанной автором организационно-правовой модели при производстве предварительного следствия. Опрос правоприменителей подтвердил востребованность выдвинутых законодательных инициатив.

В **заключении** подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы, предложения и рекомендации, направленные на развитие современной науки уголовного процесса, теории судебной власти и прокурорского надзора на предварительном следствии.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Щеглов, М.И. Судебный контроль в современной парадигме предварительного следствия / М.И. Щеглов // Расследование преступлений: проблемы и пути их решений. 2018. №4. С 132–135.

2. Щеглов, М.И. Судебный контроль и прокурорский надзор за досудебным следствием в Российской Империи / М.И. Щеглов // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2019. № 4 (22). С. 186–191.

3. Щеглов, М.И. Сравнительный анализ прокурорского надзора и судебного контроля на предварительном следствии континентальной правовой семьи / М.И. Щеглов // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11 (138). С. 262–264.

4. Щеглов, М.И. Проблемные аспекты прокурорского надзора и судебного контроля при предъявлении обвинения/ М.И. Щеглов // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2019. № 3 (21). С. 164–169.

5. Щеглов, М.И. Соотношение прокурорского надзора и судебного контроля при проверке законности и постановления об отказе в возбуждении уголовного дела/ М.И. Щеглов // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2020. № 1 (23). С. 189–193.

6. Щеглов, М.И. Процедура судебного контроля за решениями прокурора, принимаемыми в порядке надзора на стадии предварительного следствия / М.И. Щеглов // Юридическая наука. 2023. № 6 (23). С. 179–184.

7. Щеглов, М.И. Правовой статус взаимодействия с гражданами посредством электронных каналов связи в уголовном судопроизводстве / М.И. Щеглов // Юридическая наука. 2024. № 2. С. 238–242.

8. Щеглов, М.И. Развитие правового регулирования процедуры оценки законности решения о возбуждении уголовного дела: аспекты судебного контроля и прокурорского надзора / М.И. Щеглов // Юридическая наука. 2024. № 4. С. 276–281.