

МВД России
Санкт-Петербургский университет

М. А. Макаренко

**УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ (ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Монография

Санкт-Петербург
2025

УДК 343.13

ББК 67.410.2

М15

Макаренко, М. А.

М151 Уголовно-процессуальное управление в досудебном производстве (теоретическое и сравнительно-правовое исследование) : монография /
М. А. Макаренко. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2025. — 160 с.

ISBN 978-5-00277-033-5

EDN: SRPEPS

В монографии проводится исследование уголовно-процессуального управления в досудебном производстве как новой теоретико-правовой категории в уголовно-процессуальной науке. Основной акцент сделан на его узкое понимание в качестве деятельности руководителей (начальников) органов предварительного расследования по осуществлению процессуального контроля и руководства, на соотношение данных функций с прокурорским надзором. Анализируются предусмотренные законом правовые средства их реализации. Проводится сравнительно-правовой анализ правовых моделей уголовно-процессуального управления, функционирующих в России и ряде других стран-участниц Содружества Независимых Государств.

Монография адресована научным и научно-педагогическим работникам, адъюнктам и соискателям, обучающимся образовательных организаций, а также практическим работникам системы МВД России, органов прокуратуры, дознания и предварительного следствия.

УДК 343.13

ББК 67.410.2

Рецензенты:

Рудич В. В., доктор юридических наук, доцент
(«Адвокатский кабинет Адвоката Рудича Валерия Владимировича», г. Екатеринбург);

Шелегов Ю. В.
(Восточно-Сибирский институт МВД России)

© Санкт-Петербургский университет

ISBN 978-5-00277-033-5

МВД России, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА I. ЮРИДИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	6
1.1. Понятие и значение уголовно-процессуального управления.....	6
1.2. История становления и развития уголовно-процессуального управления	31
ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ	57
2.1. Теоретические основы механизма уголовно-процессуального управления в досудебном производстве	57
2.2. Процессуальное руководство в системе уголовно-процессуального управления	76
2.3. Процессуальный контроль в системе уголовно-процессуального управления	87
ГЛАВА III. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ МОДЕЛЕЙ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН-УЧАСТНИЦ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)	98
3.1. Типология правовых моделей уголовно-процессуального управления в досудебном производстве по законодательству стран-участниц СНГ	98
3.2. Консервативные (прокурорские) модели уголовно-процессуального управления в странах-участницах СНГ	109
3.3. Инновационные правовые модели уголовно-процессуального управления в странах-участницах СНГ	125
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	152
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ	156

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на многочисленные реформы уголовно-процессуального законодательства и разного рода организационные преобразования в современных условиях органы предварительного расследования испытывают большие трудности в раскрытии и расследовании преступлений. Не происходит значимых улучшений и в части соблюдения ими законности и прав участников досудебного производства, а также качества направляемых в суды уголовных дел. Как следует из анализа статистических данных, за последние несколько лет наблюдаются довольно существенные изменения в структуре и в динамике преступности¹. Наряду с этим обстановка усложняется по причине сложившегося кадрового дефицита в органах следствия и дознания, а на новых, присоединенных к России территориях, остро стоит вопрос о переобучении и профессиональной переподготовке сотрудников. В конечном итоге не происходит выполнения задач уголовного судопроизводства, вытекающих из самого его назначения. Сложившаяся непростая ситуация требует действенных мер как по совершенствованию действующего законодательства, так и практики его применения, основанных на новейших научных достижениях.

Подготовлено немало трудов российских ученых, в которых обоснованно критикуются концептуальные основы досудебного производства, а само оно рассматривается ими как консервативное, затратное, неэффективное и т. д. Пришло время заняться их основательным пересмотром. Это в полной мере касается и института уголовно-процессуального управления, от которого во многом зависит как законность и качество процессуальной деятельности органов расследования, так и ее эффективность и в итоге – результативность. В 2007–2010 гг. он подвергался кардинально модернизации, но достичь видимых позитивных результатов не удалось. Данная реформа до сих пор является предметом острых дискуссий как в научной среде, так и в сфере практической деятельности.

Наряду с прокурорским надзором и судебным контролем уголовно-процессуальное управление в досудебном производстве выступает важным фактором, от которого зависит его функционирование. С проведением упомянутых выше реформ его значение в данном аспекте многократно

¹ Статистические данные : официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 23.05.2025).

возросло, поскольку главным его организующим субъектом стал руководитель следственного органа, наделенный широкими полномочиями. Раньше такими полномочиями обладал прокурор в силу реализованной еще в советские годы идеи о его руководящей роли в уголовном судопроизводстве.

В науке уголовно-процессуального права понятие, заложенное в наименование настоящей монографии, широкого распространения не получило. Однако существует много исследований, посвященных правовому положению таких участников досудебного производства, как руководитель следственного органа, начальник органа и начальник подразделения дознания. Полагаем, главной их функцией выступает уголовно-процессуальное управление, осуществляемое через организационно-процессуальные полномочия, а также полномочия по процессуальному контролю и руководству. Последние составляют три группы правовых средств, позволяющих оказывать воздействие на процессуальную деятельность следователей и дознавателей, корректировать ее с точки зрения законности, из соображений эффективности и результативности.

Мы убеждены, что уголовно-процессуальное управление может и должно претендовать на «свое собственное место» в системе уголовно-процессуальных функций. Однако большинством ученых в качестве отдельной функции рассматривается процессуальный контроль, а некоторыми из них также выделяется и процессуальное руководство. На наш взгляд, наряду с организационно-процессуальными полномочиями они составляют уголовно-процессуальное управление – основную функцию руководителей органов и подразделений предварительного расследования. В ряде зарубежных государств, в которых в системе органов прокуратуры имеется следственный аппарат, она выполняется также и прокурорами.

Предлагаемое нами исследование может представлять интерес для ученых не только России, но и зарубежных государств, особенно тех, которые были образованы на постсоветском пространстве. Оно может быть использовано в целях сравнительно-правового анализа законов разных стран и практики их применения. Особенно это актуально для открытых для взаимовыгодного сотрудничества стран Содружества Независимых Государств, где несмотря на многочисленные преобразования до сих пор наблюдается множество сходных или аналогичных правовых институтов, подходов их нормативной регламентации.

В настоящей работе обосновываются понятие и значение уголовно-процессуального управления в досудебном производстве, разрабатываются его теоретические основы и описывается механизм его функционирования; проводится сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и ряда стран-участниц Содружества Независимых Государств.

ГЛАВА I. ЮРИДИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Понятие и значение уголовно-процессуального управления

По своей правовой природе уголовно-процессуальное управление выступает подсистемой государственного управления, будучи его неотъемлемой частью. Это довольно специфическая его составляющая, поскольку облечена в особую форму – процессуальную. Признаки зарождения уголовно-процессуального управления можно обнаружить еще в памятниках древнерусского права, но его развитие и совершенствование происходило постепенно, а отделение от целого, т. е. от государственного управления, шло параллельно с оформлением уголовного процесса как самостоятельной отрасли права. Усложнение управленческой деятельности, признание сферы правосудия особым видом государственной деятельности, обладающим своими собственными концептуальными началами, ведет к образованию той самой особой процессуальной формой его отправления. Она распространяется на уголовное судопроизводство в целом, в том числе и на досудебное производство, в рамках которого наиболее востребованы рычаги управленческого характера.

Процессуальная форма той или иной государственной деятельности придается не просто так. Будучи системой формальных правил, требований, алгоритмов, она необходима именно в тех сферах государственного управления, где необходимо создать надежные гарантии (законности, независимости, беспристрастности и т. д.) ведения наиболее значимых юридических дел (производств). Эти требования позволяют обеспечить необходимый уровень упорядоченности деятельности государственных органов и должностных лиц. Последняя же осуществляется не сама по себе, а в условиях действия механизма уголовно-процессуального управления, призванного обеспечить ее функционирование в соответствии с установленными законом ее назначением, задачами и принципами, правами и законными интересами участников процесса, иными правовыми установлениями. Наряду с этим она позволяет избежать возможных ошибок и излишнего принуждения.

Для процессуальной формы характерен высокий уровень регламентации и детализации той деятельности, которая в нее облекается, в том числе и той, что подпадает под понятие управленческой. Заложенные в нормах права механизмы действуют не автоматически, они требуют совершения волевых действий и принятия решений теми компетентными государственными органами и лицами, на которых возлагается ответственность

за ведение ими производств по тем или иным делам. Среди таких действий и решений могут быть выделены акты управления, которые адресуются тем или иным участникам таких производств (процессов) и предполагают определенное их поведение в процессуальных правоотношениях. В свою очередь, указанные органы и лица также подвержены корректирующему воздействию со стороны субъектов, осуществляющих управленческие и (или) контрольные (надзорные) полномочия.

Изложенное позволяет сделать самое общее описание идеи, положенной в основу учения об уголовно-процессуальном управлении. Что же такое управление? Данный термин широко распространен как в различных сферах научных знаний – технических, экономических, юридических, так и в самых разных областях общественной жизни и деятельности. Так, В. И. Махинин считает, что единого общепринятого определения термина «управление» как научной категории не существует. В связи с этим он обращает внимание на его кибернетическое понятие, являющееся наиболее универсальным и пригодным для характеристики практически любых целостных систем. В соответствии с ним управление представляет собой процессы специфического воздействия управляющих подсистем на управляемые, реализуемые в технических, биологических и социальных системах. Такие процессы позволяют обеспечить их упорядоченность, функционирование и развитие в соответствии с общими целями и задачами, поставленными перед каждой из перечисленных систем.

Если говорить о государственном управлении, то оно понимается в качестве одного из основных видов социального управления. Оно включает в себя набор инструментов и механизмов, позволяющих государству обеспечить выполнение задач, стоящих перед ним в области экономики, социальной политики, безопасности и многих других сферах². Его юридическая сущность заключается во властном упорядочивающем воздействии государства на общество, различные социальные образования и отдельных его членов³. В науке административного права ему уделяется особое значение, поскольку его предмет охватывает вопросы осуществления исполнительно-распорядительных функций государства практически во всех сферах его деятельности, таких, например, как транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение и т. д. Оно охватывает и правоохранные сферы деятельности, отвечающие за охрану общественного порядка и общественной безопасности, безопасность государства, принудительное исполнение судебных решений и др.

² Ураев Р. Р., Султанова Д. Д. Социальное управление: сущность, виды, проблемы // Мир науки и мысли. 2023. № 3. С. 24.

³ Махинин В. И. Основы управления в органах безопасности: учебник / отв. ред. Б. С. Тетерин. М. : Изд-ль Шумилова И. И., 2001. С. 6.

В содержание социального, в том числе государственного, управления включаются такие функции, как прогнозирование, планирование, регулирование, организация, координация, разработка стратегии, информирование, активизация и мотивация, контроль за исполнением управленческих решений, учет и отчетность, обобщение и оценка результатов управления⁴. Исходя из свойственной уголовно-процессуальному управлению специфики некоторые из них могут найти реализацию при его осуществлении, но большинство выходят за его рамки, не обретают процессуальную форму. В связи с этим возникает некая деятельностная двойственность, когда сосуществует процессуальная и административно-организационная деятельность. Связанные с этим феноменом особенности, позитивные и проблемные его аспекты будут подвергнуты исследованию несколько позже.

Государственное управление связано с политическим руководством⁵, поэтому учение о нем является одновременно и правоведческим, и политическим. В данном случае речь идет о такой составляющей государственной политики, как уголовная политика. Она способна оказывать определяющее влияние как на нормативно-правовую регламентацию, так и на механизм практического функционирования уголовно-процессуального управления. Это отчетливо видно из анализа его реформирования, которое неоднократно предпринималось в историческом развитии уголовного судопроизводства в России. Более детально это будет изложено в следующем параграфе исследования.

Возвращаясь к понятию государственного управления, обратим внимание на то, что анализ широкого круга научных источников показал отсутствие в среде ученых единства в подходах к его определению. Одной из наиболее обстоятельных, на наш взгляд, выступает позиция И. У. Аубакировой, согласно которой государственное управление представляет собой сложно организованное институциональное образование:

1) исторически сформированное обществом для удовлетворения потребности в организующе управленческом регулировании общественных отношений;

2) отражающее архетипические, ценностные и нормативные структуры, сложившиеся в политико-правовой культуре общества;

3) выражающее праксиологическую (деятельностную) сторону государственного аппарата⁶.

⁴ Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления : курс лекций. Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2000. С. 52–53.

⁵ Там же. С. 7, 11.

⁶ Аубакирова И. У. Современная евразийская концепция государственного управления (теоретико-правовое исследование на материалах России и Казахстана) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 11.

Полагаем, что значительная часть представленных характеристик может быть спроецирована на любые подсистемы государственного управления, в том числе на уголовно-процессуальное управление. Как уже отмечалось выше, в историческом плане оно зародилось и получило развитие ввиду усложнения и совершенствования того участка государственного управления, который ответственен за выполнение функции правосудия, в частности, производства по уголовным делам. Безусловно, оно отражает различные характеристики сложившейся в том или ином обществе политико-правовой культуры, включая и нравственную сторону, которой в последние годы в уголовно-процессуальной науке уделяется повышенное внимание. И, наконец, оно является самостоятельной сферой государственной деятельности, имеющей процессуальную форму, в которой задействован широкий круг государственных органов и должностных лиц, и в которую вовлекаются различные лица, органы и организации. Уголовно-процессуальная деятельность ведется в режиме перманентной взаимосвязи с другими видами деятельности государства, прежде всего, оперативно-розыскной и административной. Более того, она способна оказывать на них определенное влияние управленческого характера, влекущее за собой совершение соответствующими органами и лицами определенных действий как процессуального, так и непроцессуального (оперативно-розыскного и административного) характера.

Н. И. Костюченко вполне убедительно аргументирует общность государственного и других видов социального управления, обосновывает существование науки управления и необходимость введения такой научной специальности, как «управление в социальных и государственных системах»⁷. Учение об уголовно-процессуальном управлении как подсистемы государственного управления должно вписываться в систему научной специальности в качестве одной из частных теорий. Однако при этом оно должно основываться как на законах функционирования государственного управления, базисных фундаментальных теоретических положениях этой науки, самых новых ее достижениях, так и на основе уголовного судопроизводства, прежде всего, его назначения и принципах. На этой платформе, как нам видится, и должна формироваться система ключевых теоретических положений обосновываемого нами учения.

С диалектической точки зрения управление – элемент, функция любой организованной социальной системы. Данная функция, как и выполняющий ее орган или другой структурный элемент (департамент, отдел, определенная должность и т. д.), должны быть в каждом подсистемном

⁷ Костюченко Н. И. Проблемы теории государственного управления, связанные с отсутствием в Российской Федерации специальности «наука управления» // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 1 (48). С. 182–188.

образовании государства. Однако следует признать, что в современных условиях в качестве одной из проблем теории и практики государственного управления выступает отсутствие классификации социальных систем и подсистем управления⁸. В связи с этим важное значение приобретают определение и научное обоснование места уголовно-процессуального управления в общем механизме государственного управления.

Как уже было отмечено, уголовное судопроизводство выступает в качестве особого рода подсистемы государственного управления. Осуществляемые в его рамках управленческие функции находят дальнейшую дифференциацию и развитие. В федеральных судах общей юрисдикции управление судебной системой осуществляется по звеньям и в рамках каждого вида судопроизводства. В какой-то части организационно-управленческие задачи решаются силами Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и системой его подразделений. Управление в системе мировой юстиции обеспечивается органами государственной власти соответствующих субъектов РФ.

Что касается досудебного уголовного судопроизводства, то оно является подсистемой уголовного судопроизводства. Именно оно характеризуется наличием специфических механизмов уголовно-процессуального управления, заслуживающих особого научного интереса. Ниже будет показано и обосновано, что оно может рассматриваться как в широком, так и в узком понимании. В самом узком смысле оно выступает в качестве особого рода процессуальной деятельности, возлагаемой на руководителей органов предварительного расследования – Следственного комитета России и подразделений целого ряда правоохранительных органов, представляющих исполнительную власть государства. В аппаратах каждого из этих органов могут быть выделены субъекты и объекты управления, между которыми складываются правовые отношения, основанные на власти и подчинении. Здесь находят свою реализацию специальные правовые средства, применяемые в целях решения определенных задач и получения определенных результатов⁹. В итоге мы наблюдаем, что в рамках производства по материалам на стадии возбуждения уголовного дела, а на стадии расследования – производства по уголовным делам, функционируют механизмы организационного и управленческого характера.

⁸ Костюченко Н. И. Отсутствие классификации социальных систем и их подсистем управления как проблема теории и практики государственного управления // Вестник Волгоградской академии МВД России. № 4 (51). 2019. С. 215–216.

⁹ Миликова А. В. Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10.

Вполне объяснимо, что в российском уголовно-процессуальном законодательстве никогда не содержалось каких-либо упоминаний об управлении. Прежде всего, это связано с тем, что оно характерно больше для административного права, в рамках которого в основном и находят свое развитие постулаты теории государственного управления, применяются его положения применительно к управлению различными сферами государственной деятельности. Однако традиционно оно лишь частично захватывает управление органами предварительного расследования, несмотря на то, что они, как уже отмечалось, в своём большинстве представлены подразделениями органов исполнительной власти.

Уголовно-процессуальная деятельность – особый вид государственной деятельности, который следует отличать от других видов правоохранительной деятельности. Как минимум следует понимать, что она регламентируется отраслевым (уголовно-процессуальным) законодательством, осуществляется специально уполномоченными на то органами и лицами (органы дознания и следствия, прокурор, руководитель следственного органа и др.) и в специфической процессуальной форме, с образованием при этом особого рода правовые отношения (уголовно-процессуальные), в рамках которой реализуются особые процессуальные средства. Все вовлекаемые в такие правоотношения лица становятся участниками уголовного судопроизводства.

Среди участников уголовного судопроизводства можно выделить обладающих властными полномочиями. В досудебном производстве это, прежде всего, следователь и дознаватель. В силу ч. 4 ст. 21 УПК РФ их требования, поручения и запросы обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами. Они наделены полномочиями по принятию обязательных для исполнения всеми ими процессуальных решений, в том числе связанных с применением мер уголовно-процессуального принуждения. Они вправе производить следственные и иные процессуальные действия, в том числе и в принудительном порядке. Ими могут даваться обязательные для исполнения органом дознания поручения о производстве следственных и оперативно-розыскных действий, о задержании и приводе.

Следует выделять также такую категорию участников уголовного судопроизводства, которую составляют лица, именуемые руководителями и начальниками. Главной особенностью их процессуального статуса является наличие процессуальных полномочий управленческого характера, которые они могут осуществлять в отношении процессуально-подчиненных лиц, ведущих производства по материалам и уголовным делам, т. е. следователей, дознавателей, нижестоящих руководителей. Обратим внимание, что они занимают соответствующие административные

должности, но с поправкой на то, что это выходит за рамки предмета уголовно-процессуального права. Так или иначе, эти лица наделяются властными процессуальными полномочиями, которые дают им возможность выполнять функции процессуального руководства и контроля в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Указанные функции заложены в самих наименованиях рассматриваемых участников процесса – руководитель следственного органа, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания. Все они выступают в качестве главных организующих субъектов досудебного производства, для которых функция уголовно-процессуального управления является основной. Они осуществляют ее в пределах своей компетенции, которая ограничивается вверенными им, как руководителям (начальникам), органами (подразделениями) и, соответственно, кругом процессуально- (и административно-) подчиненных им лиц. Это происходит при реализации, прежде всего, таких правовых средств, которые позволяют им проверять и направлять процессуальную деятельность подчиненных лиц, оказывать на нее различного рода корректирующее воздействие.

Выше уголовно-процессуальное управление упоминалось в качестве отдельной функции, реализуемой в сфере уголовного судопроизводства. Однако возникает вопрос о возможности ее дифференциации, пусть с определенной долей условности, на подфункции, например, процессуальное руководство и процессуальный контроль. Последние две категории, если говорить об осуществлении рассматриваемой функции руководителями (начальниками) органов и подразделений предварительного расследования, вполне могут рассматриваться в качестве ее составляющих. Полагаем, такое деление имеет не только научное, но и практическое значение.

Актуальным остается вопрос о функциях в уголовном судопроизводстве, круг которых, если обратиться к анализу научной литературы, оказывается весьма широким. Среди таких источников обращает на себя диссертационное исследование Д. М. Беровой, в которой дается следующее определение уголовно-процессуальным функциям – это направления или виды уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемые уполномоченными на то субъектами и преследующие достижение определенных целей, реализующих назначение уголовного судопроизводства. В данной работе предлагается весьма обширная и разветвленная их система. При этом указывается на то, что следует выделять как общие функции, так и функции субъектов уголовно-процессуальной деятельности¹⁰.

¹⁰ Берова Д. М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 12.

Такой подход вполне подтверждается множественностью тех функций, которые возлагаются на суд, прокурора, следователей и дознавателей. Развивая его, непременно возникает необходимость выделения состава функций в процессуальной правосубъектности таких участников уголовного процесса, как руководители (начальники) органов (подразделений) предварительного расследования. Удивительно, но данный вопрос в рассматриваемом исследовании обойден вниманием. Во втором его разделе, посвященном функциям субъектов уголовно-процессуальной деятельности, содержится глава, посвященная функциям властных субъектов уголовного процесса, но в ней лишь три главы, одна из которых посвящена суду, вторая – прокурору и третья – следователю. Поэтому понятно, почему в предлагаемой Д. М. Беровой системе уголовно-процессуальных функций не затрагивается, хотя бы косвенно, функция уголовно-процессуального управления.

Непонятно, по какой причине ничего не говорится о функции процессуального контроля. Например, в более раннем исследовании по аналогичной теме, подготовленном Е. Е. Антоновой, не только говорится о ведомственном процессуальном контроле как функции, но и выделяется группа участников уголовного процесса, выполняющих контрольно-надзорные функции¹¹.

Процессуальный контроль оказался в сфере научных интересов широкого круга ученых-процессуалистов¹². Что касается функции процессуального руководства, то в диссертации Д. М. Беровой она указана в виде функции руководства предварительным расследованием, но в составе функциональных обязанностей прокурора, которая в досудебных стадиях уголовного судопроизводства дополняет его основную функцию – прокурорского надзора¹³. Такой подход не представляется нам обстоятельным, поскольку концепция руководящей роли прокурора в досудебном производстве за несколько лет до защиты рассматриваемой работы была устранена реформированием контрольно-надзорного механизма в досудебном уголовном судопроизводстве. Нам больше интересен дифференцированный

¹¹ Антонова Е. Е. Функциональная характеристика досудебного производства в российском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011. С. 8.

¹² См., напр.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 402 с. ; Чеботарева И. Ю. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2016. 218 с. ; Безрядин В. И. Контроль и надзор в досудебном производстве : монография. СПб : СПбУ МВД России, 2019. 264 с.

¹³ Берова Д. М. Указ. соч. С. 17.

подход к функционализму последнего, что позволяет наряду с прокурорским надзором и судебным контролем выделять функцию уголовно-процессуального управления, которая с определенной долей условности может подразделяться на процессуальный контроль и процессуальное руководство¹⁴.

Таким образом, можно заключить, что в науке отсутствуют единые взгляды на систему уголовно-процессуальных функций, а об уголовно-процессуальном управлении практически ничего не говорится. Однако при этом довольно широкое распространение получили такие термины, как процессуальный контроль и процессуальное руководство. В российском досудебном уголовном производстве и той, и другой функцией наделены руководители (начальники) органов и подразделений предварительного расследования. Полагаем, что если те или иные полномочия, посредством которых они осуществляются, возлагаются на прокурора, то они трансформируются в функцию прокурорского надзора. Однако обратим внимание на то, что в советские годы в России, а в настоящее время также и в некоторых постсоветских странах, прокуроры наряду с надзором выполняли (выполняют) функцию уголовно-процессуального управления в отношении подчиненных им прокуроров и следователей прокуратуры. Их руководящее влияние может распространяться и на непрокурорские органы предварительного расследования (следствия и дознания), но в таком случае оно приобретает внешний, надведомственный характер. Налицо признаки прокурорско-надзорной деятельности, полномочий прокурорско-надзорного характера.

Определим соотношение уголовно-процессуального управления и иных направлений деятельности органов предварительного расследования. Как уже было указано, оно выступает в качестве одного из видов уголовно-процессуальной деятельности, осуществляется исключительно в рамках процессуальной формы в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Однако при всем этом оно не может не пересекаться с другими направлениями деятельности органов и подразделений предварительного расследования, возглавляющих их лиц. Прежде всего, приходится проводить дифференциации на две обособленные друг от друга подсистемы государственного управления. Первая из них – процессуальная, регламентируемая нормами уголовно-процессуального права и развивающаяся

¹⁴ См., напр.: *Макаренко М. А.* Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России и зарубежных государств (теоретико-правовое и сравнительное исследование) : монография. СПб., 2023. 164 с. ; *Безрядин В. И., Макаренко М. А.* Прокурорский надзор и процессуальное управление в досудебных стадиях уголовного процесса: становление, развитие и современное состояние // Актуальные проблемы досудебного производства : монография. СПб., 2024. С. 57–74.

исключительно в рамках процессуальной формы. Вторая – непроцессуальная, осуществляется вне процессуальной формы и регламентируется нормами административного, преимущественно административно-служебного права.

Налицо дуализм, который следует учитывать при анализе организации и деятельности органов предварительного расследования. Если обратиться к содержанию такого понятия, как «управление органами предварительного расследования», то здесь мы сталкиваемся с такими категориями, как: 1) управление расследованием преступлений (процессуальной деятельностью); 2) непроцессуальное управление¹⁵. Соответственно и управленческое воздействие дифференцируется на процессуальное и непроцессуальное. В целом управление органами расследования не ограничивается процессуальной деятельностью и решением всех возникающих проблем исключительно посредством методологии теории уголовного процесса и криминалистики¹⁶. В этом отношении оно по аналогии с управлением в органах безопасности, представляет собой систему обеспечивающих действий, которые позволяют руководителям создавать, поддерживать и развивать различные внутренние условия для успешной процессуальной деятельности исполнителей (организационных звеньев)¹⁷. Выделяется три разновидности такого управления: административно-организационное; кадрово-ресурсное; процессуально-организационное. При этом третье из них включает в себя подготовку планов, проведение контроля и подведение итогов служебной деятельности исполнителей¹⁸.

В рамках уголовно-процессуального управления складываются именно процессуальные отношения, образуются именно процессуальные связи и реализуются именно процессуальные правовые средства. В тесной связи, но все же вне его рамок, происходит осуществление административно-служебных полномочий, всей полнотой которых обладают лица, наделенные правами руководителей по отношению к подчиненным им следователям и дознавателям. В составе их общей правосубъектности происходит совмещение процессуальных и административных ресурсов. Среди ученых на этот счет высказываются различные позиции, большинство из которых критически относится к такому совмещению в силу того, что оно способно создавать серьезные препятствия к обеспечению процессуальной независимости и самостоятельности лиц, осуществляющих расследование преступлений. В основном такого рода критика относится

¹⁵ Валов С. В. Управление органами предварительного следствия в России (теоретические и организационные основы) : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9–10.

¹⁶ Валов С. В. Управление органами предварительного следствия: понятие, виды и основные характеристики // Российский следователь. 2006. № 12. С. 2–4.

¹⁷ Махинин И. В. Указ. соч. С. 8.

¹⁸ Там же. С. 12–14.

к правовому статусу руководителя следственного органа, обладающего внушительным объемом процессуальных полномочий. Все это касается как следственных органов, входящих в состав тех или иных ведомств полифункционального типа, например МВД России, так и органов Следственного комитета России.

Однако проблемы подобного дуализма в системе управления органами дознания не наблюдаются, поскольку начальники органов и подразделений дознания такой полнотой процессуальных полномочий не обладают. В связи с этим у них меньше возможностей для ограничения процессуальной самостоятельности дознавателя. Законодатель оставил значительные полномочия по отношению к ним «в руках» надзирающего прокурора, но ведь он не является для них административным руководителем.

Все органы предварительного расследования являются государственными органами, и их деятельность – разновидность государственной деятельности. Но специфика их деятельности, как было показано выше, во многом заключается в ее расщеплении на две тесным образом связанных друг с другом составляющих, одна из которых облечена в процессуальную форму, другая – нет. Отмечая такую двойственность в управлении, В. П. Божьев полагает, что процессуальная и организационно-управленческая деятельность по руководству следователями переплетаются между собой, а содержание ч. 1 ст. 39 УПК РФ – сплав процессуальных и управленческих компонентов¹⁹. Мы придерживаемся позиции, согласно которой процессуальный компонент также может состоять из актов управления, коими могут являться как действия, так и решения руководителей органов следственных органов.

Получается, что руководитель следственного органа выступает сразу в двух качествах – как субъект процессуального управления, осуществляемого посредством широкого круга процессуальных полномочий, и как субъект непроцессуального (административного) управления, состоя в должности начальника, возглавляющего следственный орган, либо являясь заместителем такового. Главная задача для науки в такой ситуации заключается в выявлении средств и способов обеспечения сбалансированного осуществления рассматриваемых форм управления, исключении противоречий в процессе их реализации, избежать ненужного дублирования. При этом наиболее важной проблемой здесь выступает вопрос о реальности процессуальной самостоятельности следователя, отсутствии для нее угрозы необоснованного ограничения.

¹⁹ Божьев В. П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. 2008. № 3. С. 68.

Необходимо обратить внимание на одну важную специфическую черту уголовно-процессуального управления, которая предполагает его осуществление строго в рамках конкретного основного производства. Оно может быть подразделено на уровни, когда реализуется полномочиями вышестоящего руководителя (начальника) органа предварительного расследования. Что же касается непроцессуального управления, то оно всегда есть, ведется на постоянной основе и может носить как общий характер, так и касаться определенных вопросов деятельности подчиненных тому или иному руководителю следователей либо дознавателей.

Исследуя вопросы уголовно-процессуального управления, следует обратить внимания на то, что некоторые ученые выводят из соответствующих норм Уголовно-процессуального закона идею о том, что следователь может рассматриваться в качестве процессуального органа. Должностным лицом он является в сфере административно-правовых отношений, а в сфере уголовно-процессуальных отношений он таковым не является, и его процессуальный статус как их участника обусловлен выполняемыми функциями. В связи с чем критикуются как несостоятельные некоторые понятия, приведенные в ст. 5 УПК РФ. Так, в пункте 41 данной статьи следователь, равно как и дознаватель, руководитель следственного органа, начальники органов и подразделений дознания определены как должностные лица, что не соотнобразуется с изложенной выше позицией. Процессуальным же статусом органа дознания может обладать как должностное лицо, так и государственный орган. Такие понятия сформулированы с нарушением законодательной техники и выходят за рамки предмета уголовно-процессуального регулирования²⁰.

Представляет определенный научный интерес предложение о том, чтобы рассматривать в качестве процессуального органа такого участника уголовно-процессуальных отношений, в производстве которого находятся материалы сообщений о преступлениях или уже возбужденные уголовные дела. Это требует дополнение УПК РФ правовыми нормами, устанавливающими его процессуальный статус, гарантии его процессуальной независимости и самостоятельности. Соответственно к таким органам относятся не только следователь, но и орган дознания и дознаватель²¹. Таковыми выступают и руководители следственных органов и начальники

²⁰ Галузо В. Н., Канафин Н. А. Органы предварительного следствия в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2. С. 58.

²¹ Казакова И. Б., Галузо В. Н. О некоторых проблемах соотношений теории и практики в деятельности процессуальных органов системы Следственного комитета Российской Федерации на первой стадии уголовного процесса // Вестник Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя. 2016. № 8. С. 14.

подразделений дознания, которые наделены законом правом возбуждения уголовных дел и ведения предварительного расследования. В таком случае следственные группы и группы дознавателей также следует считать процессуальными органами. Как представляется, внедрение предлагаемой идеи в практику потребует пересмотра как системы уголовно-процессуальных, так и надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве.

Следует понимать, что с момента принятия материалов проверки или уголовного дела к своему производству следователь (дознаватель) становится главным организующим субъектом такого производства. Он несет всю полноту ответственности за его осуществление, за все совершаемые по нему процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения. Одновременно и параллельно с этим включаются также и все предусмотренные законом механизмы уголовно-процессуального управления, судебного контроля и прокурорского надзора. Они представляют собой некое обязательное дополнение к основному производству, призванное гарантировать его соответствие, в первую очередь, назначению, задачам и принципам уголовного судопроизводства, а также иным правовым нормам, устанавливающим права и свободы участников процесса, сроки, процедуры и т. д. Такие дополнения, если исходить из законов функционирования государственного управления, могут быть дифференцированы на внешние дополнения и внутренние. К первым из них может быть отнесен судебный контроль и прокурорский надзор, а ко вторым – уголовно-процессуальное управление. В своей совокупности они составляют построенный на системной основе (по крайней мере, хотелось бы, чтобы это было так) механизм, состоящий из взаимосвязанных между собой, взаимообуславливающих друг друга инструментов.

Уголовно-процессуальное управление в приведенной системе призвано обеспечивать надлежащее, т. е. законное, эффективное и результативное ведение основных производств на досудебных стадиях уголовного процесса посредством реализации внутренних ресурсов органа предварительного расследования. Важно понимать, что именно в их рамках реализуются возложенные на следователей (дознавателей) обязанности. Это происходит посредством осуществления процессуальных действий и принятия процессуальных решений, т. е. посредством осуществления процессуальной деятельности. Такие обязанности зафиксированы не только путем законодательного закрепления полномочий данных лиц, но и вытекают из назначения и принципов уголовного судопроизводства, ряда других норм общего и специального характера. Безусловно, следователи (дознаватели) осуществляют не только процессуальную деятельность, но и связанные с ней иные виды работ. Однако именно оно позволяет

собрать и исследовать доказательства, без чего невозможно раскрытие преступного деяния, изобличение совершивших его лица или лиц, выдвинуть обоснованное обвинение и т. д. Все остальное (составление статистических карточек, непроцессуальное организационное взаимодействие²², профилактическая и др.) не составляют основное производство, а его обеспечивают, способствуют его надлежащему осуществлению, сопутствуют ему, находятся с ним в тесной связи.

Обратим внимание на то, что в Указе Президента РФ от 23 ноября 1998 г. № 1422²³ названо всего лишь две задачи органов предварительного следствия системы МВД России. Первая из них – обеспечивать в пределах своих полномочий исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве. Вторая задача состоит в организационно-методическом руководстве расследованием преступлений, подследственных следователям органов внутренних дел. Соответственно, могут быть выделены несколько уровней их решения – уголовно-процессуальный, уровень административно-правовой организации, уровень методического обеспечения. Уголовно-процессуальное управление не существует само по себе, его предмет – практически весь спектр процессуальной деятельности органов следствия, а метод – императивный, нацеленный на обеспечение как законности и эффективности, так и результативности и качества осуществления основных производств.

В органах предварительного следствия системы МВД России организуется решение указанных задач на всех уровнях. Для этого созданы специальные подразделения, осуществляющие преимущественно организационно-методическое обеспечение уголовно-процессуального управления. В Следственном департаменте МВД России функционируют Контрольно-методическое управление и Управление ведомственного и процессуального контроля. В следственных органах уровнем ниже (главные управления, управления в субъектах РФ, на транспорте, режимных объектах) тоже могут создаваться аналогичные подразделения.

Общая функциональная модель контрольно-методических подразделений (далее –КМП), как правило, включают следующие составляющие:

²² См., напр.: Торбин Ю. Г., Усачев А. А., Плеснева Л. П. Формы взаимодействия следователя с органами дознания на первоначальном этапе досудебного производства // Lex Russica. 2020. Том 73. № 3 (160). С. 70–79 ; Плеснева Л. П. Правовые и организационные основы взаимодействия следователя с органами дознания : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2002. 190 с.

²³ Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. РФ № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13173> (дата обращения: 23.05.2025).

– сугубо управленческая деятельность – выработка, формирование и реализация управляющих воздействий на подчиненные следственные органы;

– методическое обеспечение расследования преступлений – разработка общих и частных методик, методических рекомендаций²⁴;

– профессиональная подготовка следователей – для формирования и поддержания достаточного уровня профессиональных знаний, необходимых для выполнения возложенных на них функций²⁵.

Соответственно, КМП-подразделения в основном предназначены для осуществления контроля и организационно-методического руководства деятельностью нижестоящих органов предварительного следствия. И это весьма уместно вложено в их наименование. Однако важно заметить, что сотрудники, служащие в таких подразделениях, не обладают процессуальным статусом руководителя следственного органа и полномочиями, предусмотренными ст. 39 УПК РФ, не обладают. Их задачи сводятся к административно-правовому обеспечению, контролируемому участию в организации функционирования механизма уголовно-процессуального управления. Обратим также внимание на третью составляющую деятельности контрольно-методических подразделений. Она предполагает активное участие научных и образовательных организаций системы МВД России.

Непосредственными направлениями деятельности второй разновидности подразделений является осуществление ведомственного и процессуального контроля, что вполне отражается в их названии. Как уже отмечалось выше, в Следственном департаменте МВД России функционирует Управление ведомственного и процессуального контроля. В территориальных и специализированных органах внутренних дел звеном ниже также могут, в зависимости от объемов работы, быть образованы аналогичные подразделения аналитического и организационно-методологического назначения. Они нужны, прежде всего, для оказания содействия в ведении процессуального руководства и контроля руководителями следственных органов. Также на них возлагается работа по совершенствованию организации расследования отдельных, наиболее актуальных в современных условиях, видов преступной деятельности. Такого рода преступления

²⁴ Контрольно-методические управления территориальных органов МВД России уровня субъекта РФ могут включать в себя, например, отделы, занимающиеся в рамках своей компетенции такими направлениями, как общеуголовные преступления, в сфере экономики, дистанционными хищениями и т.д.

²⁵ *Ильяш А. В.* Управление деятельностью контрольно-методических подразделений органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне (правовые и организационные основы) : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 8–9.

относятся к компетенции (подследственности) следователей органов внутренних дел в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ.

Интересный факт, что Управление ведомственного и процессуального контроля Следственного департамента МВД России несколько лет назад носило другое наименование – Управлением ведомственного процессуального контроля и инспектирования. Теперь в нем, как видим, разделены союзом «и» два вида контроля – непроцессуальный (ведомственный) и процессуальный. Согласно п. 11.16 Положения о Следственном департаменте МВД России²⁶ в его обязанности входит не только оказание методической и практической помощи, но и, как это отражено в его наименовании, осуществление контроля – ведомственного и процессуального. Такой контроль ведется за расследованием наиболее сложных уголовных дел с заведением по каждому из них контрольно-наблюдательного производства. Заметим, это наблюдательное производство не надзирающего прокурора, но система внутриведомственного наблюдения. Однако это именно процессуальный контроль, ведомственный же контроль распространяется на непроцессуальную, административную и административно-служебную составляющие деятельности следователей. Как уже отмечалось, данные составляющие управления органами предварительного расследования на практике тесным образом взаимосвязаны, но отождествлению друг с другом они не подлежат²⁷. Если в предмет процессуального контроля входит соблюдение следователями уголовно-процессуального законодательства, криминалистических методик и рекомендаций, то в предмет ведомственного контроля – различные вопросы упорядочивания их повседневной профессиональной деятельности²⁸.

Обратим внимание на то, что механизм уголовно-процессуального управления функционирует в ведомственной среде. Это следственные органы Следственного комитета РФ, Федеральной службы безопасности РФ, МВД России, органы и подразделения дознания системы, как органов внутренних дел, так и пограничных органов, военной полиции, органов

²⁶ *Положение о Следственном департаменте МВД России* : утверждено приказом МВД России от 1 июля 2011 г. № 780 «Об утверждении положения о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Sledstvennij_departament/ Полозhenie (дата обращения: 25.06.2025).

²⁷ Например, довольно четкое их разграничение сформулировано в следующей работе: Нечаев А. А. Курилов С. И. Организация деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России : учебное пособие. М. : Академия управления МВД России, 2021. С. 33–35.

²⁸ Курилов С. И., Трифонов С. Е. К вопросу о разграничении понятий «ведомственного» и «процессуального» контроля за органами предварительного следствия в системе МВД России // Академическая мысль. 2021. № 1 (14). С. 92.

государственного пожарного надзора противопожарной службы МЧС России, органов принудительного исполнения. Однако речь идет именно о процессуальном управлении, поэтому в разных органах предварительного расследования может и должна отличаться лишь организационная составляющая, базирующая на ведомственных нормативных правовых актах. Процессуальная составляющая – общая. Здесь следует учитывать, что правовые модели такого управления отличаются в органах следствия и органах дознания.

Будучи основанным на одних и тех же нормах уголовно-процессуального права, уголовно-процессуальное управление в указанной части может приобретать ведомственную специфику, исходя из каких-то особенностей подзаконного регулирования, организационного построения и практики правоприменения. При этом оно не становится ведомственным, а остается процессуальным. Оно не должно идти в разрез с нормами уголовно-процессуального закона, должно с ним полностью соотноситься. Ведь его реализация осуществляется через правовые средства, им предусмотренные, общие для всех органов следствия или дознания. В противном случае оно рискует быть подчиненным чьему-то субъективному видению, воли не законодателя, а должностных лиц тех или иных ведомств. Все это относится и к процессуальному контролю, который является перманентной составляющей уголовно-процессуального управления.

Как уже отмечалось, понятие «уголовно-процессуальное управление» до настоящего времени как в российской, так и в зарубежной науке распространения не получило. Его можно трактовать в широком и узком смысле. Однако прежде чем дать ему определение, необходимо обратить внимание на его упоминания в некоторых научных источниках, а также в ряде федеральных законов и подзаконных правовых актов.

Еще раз обратим внимание на то, что рассматриваемое понятие впервые прямо упоминается в диссертации В. В. Нечаева в контексте системы управления взаимодействием органов следствия и дознания. И не просто упоминается, ему посвящен отдельный параграф 2.1 главы второй исследования, название которого сформулировано следующим образом: «Уголовно-процессуальное управление – особый вид социального управления в правоохранительных органах». По его мнению, оно позволяет, во-первых, поддерживать систему органов расследования в заданных параметрах, во-вторых, обеспечивать их согласованное взаимодействие в целях быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных лиц и правильного применения закона. При этом указывается на следующие его особенности, которые требуется учитывать:

- 1) необходимость обеспечения процессуальной самостоятельности следователя;

2) ограничение свободы выбора управленческого решения по вопросам организации предварительного расследования ввиду обязательности выполнения указаний прокурора;

3) жесткая регламентация полномочий органов расследования и их сотрудников²⁹.

Обращает на себя внимание второй из приведенных факторов, поскольку за последние 20 лет, которые прошли с момента защиты упомянутого диссертационного исследования, полномочия прокурора существенно поменялись. Если быть более точным, то право давать указание следователю, за исключением случая возвращения уголовного дела с обвинительным заключением, прокурор утратил еще со вступлением в силу в сентябре 2007 г. Федерального закона № 87. В связи с этим ограничения им свободы выбора следователем управленческих решений по вопросам организации следствия не происходит на протяжении всего досудебного производства и возможно лишь на этапе его окончания с составлением обвинительного документа. Соответственно мы можем говорить о ее ограничении преимущественно со стороны руководителя следственного органа. Дознавателю же прокурор вправе давать указания, как о направлении расследования, так и производстве процессуальных действий на протяжении всего досудебного производства. Такие же указания ему вправе давать начальник органа дознания, а начальник подразделения дознания ещё и указания об избрании меры пресечения в отношении подозреваемого, о квалификации преступных деяний и объеме обвинения.

В последующих работах В. В. Нечаев рассматривает уголовно-процессуальное управление не только в качестве особого вида социального управления, но и в качестве базовой модели научного познания, открывающей возможности для исследования деятельности органов предварительного расследования (и не только) через призму компетентностного, профессионального подхода. Более того, обосновывается необходимость экстраполяции функции управления в уголовно-процессуальную деятельность субъектов правоприменения³⁰. Полагаем, что представленные им выводы имеют право на существование и требуют дальнейшей глубокой научной проработки. Однако это определение открывает возможность лишь для довольно узкого понимания уголовно-процессуального управления, поскольку не позволяет охватить всю совокупность правовых отношений управленческого характера в сфере досудебного уголовного судопроизводства.

²⁹ Нечаев В. В. Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и дознания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 6–7, 9, 16–17.

³⁰ Нечаев В. В., Гришко Л. Е. Уголовно-процессуальное управление как особый вид социального управления в системе правоприменительной деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 170–173.

Наша позиция состоит в том, что в концепции учения об уголовно-процессуальном управлении все же в узкое понимание вкладываются не управленческие компоненты процессуальной деятельности следователей и дознавателей, а процессуальная деятельность по контролю и руководству, обязанность ведения которой возлагается законом на лиц, возглавляющих органы и подразделения предварительного расследования³¹. Отметим, что в России до реформы 2007 г. в органах прокуратуры состоял следственный аппарат, соответственно, процессуальная деятельность входила в функциональные обязанности прокуроров. Примерно через 5 лет Следственный комитет создается и в Республики Беларусь с полным выведением его из прокурорской системы. Что касается большинства остальных стран-участниц СНГ, то в большинстве из них прокуроры остаются процессуальными руководителями для всех органов расследования, но в отношении следователей прокуратуры ими осуществляется уже не прокурорский надзор, а уголовно-процессуальное управление.

Особого внимания требует работа следственных групп и групп дознавателей. Один из следователей (дознавателей) из их состава, либо руководитель следственного органа (начальник подразделения дознания), возглавляет ее и руководит ее процессуальной деятельностью в ходе всего (или почти всего) производства по уголовному делу. Вместе с тем уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает каких-либо правовых средств, позволяющих осуществлять такое руководство. Как в ст. 163 УПК РФ, так и в ст. 223.2 УПК РФ установлен лишь порядок образования таких групп, возможности включения в их состав сотрудников оперативно-розыскных органов. Указывается на то, что руководитель организует и руководит их работой, перечислены процессуальные решения, которые он вправе принимать, но они в своем большинстве дублируют полномочия следователя (дознавателя) по принятию решений по уголовному делу, находящемуся в его производстве. Соответственно, элементы уголовно-процессуального управления в процессуальном статусе руководителей следственных групп и групп дознавателей имеются, но они не являются процессуально-контрольными. В их отношении ведется полноценное уголовно-процессуальное управление руководителем следственного органа, начальниками подразделений и органов дознания, правовыми средствами, которыми они наделены законом.

Широкое понимание уголовно-процессуального управления предполагает выявление управленческих компонентов в деятельности следователя и дознавателя. Как минимум, к ним могут быть отнесены: принятие

³¹ Отдельного рассмотрения требует процессуальная деятельность руководителей следственных групп и групп дознавателей.

управленческих решений о производстве следственных действий; руководство работой оперуполномоченными, участковыми уполномоченными, полицейскими, специалистами, представителями собственников организаций, в которых проводятся процессуальные действия и т. д.; принятие решений о задержании, приводе, розыске и др.; дача поручений о производстве следственных действий или оперативно-розыскных мероприятий. Анализ содержания их процессуальной деятельности позволяет прийти к выводу, что в ходе досудебного производства совершается множество процессуально-управленческих действий, принимается множество актов процессуального управления³².

К категории последних могут быть отнесены самые различные процессуальные решения, которые предполагают оказание того или иного управленческого воздействия на поведение участников уголовно-процессуальных отношений. Как решения, так и действия следователя или дознавателя, выступающие главными ответственными организующими субъектами в досудебном производстве, определяющим образом влияют на это производство. Это касается всего основного производства, охватывающего как производство по материалам проверок сообщений о преступлениях, так расследование преступлений по возбужденным уголовным делам. При этом в рамках складывающихся процессуальных отношений происходит формирование особого рода управленческих правовых связей, в рамках которых реализуются соответствующие правовые средства. Такие связи могут носить как односторонние, так и многосторонние.

Обратим внимание на то, что дачу следователем или дознавателем разового поручения или принятие им того или иного процессуального решения с направлением его на исполнение органу дознания можно рассматривать в качестве акта управления. Она предполагает осуществление ими определенных процессуальных или непроцессуальных действий. По сути, к последним из них могут относиться фактическое задержание, привод, проведение оперативно-розыскных мероприятий и т. п. Полагаем, что во всех таких случаях речь должна идти не о взаимодействии следователя с органом дознания, а именно об уголовно-процессуальном управлении. Дело в том, что исполнение упомянутых поручений и решений необходимо для основного производства. Их природа состоит в том, что для надлежащего ведения последнего требуется задействование непроцессуальных оперативно-розыскных и административных ресурсов, которыми следователи и дознаватели не обладают. Но здесь имеет место не просто взаимопомощь или какая-либо форма взаимодействия, поскольку в силу закона (ч. 4 ст. 21 УПК РФ) их требования, запросы и поручения обязательны для

³² Миликова А. В. Указ. соч. С. 122–133.

исполнения. Соответствующие требования и запросы могут быть реализованы, в частности, через принятие процессуальных решений. Поручением же законодатель прямо оперирует в ряде уголовно-процессуальных норм, регламентирующих процессуальный статус следователя и дознавателя.

Поручение о производстве того или иного процессуального действия – акт управления, который находится полностью (от его дачи до исполнения) в рамках процессуальной формы. Соответственно, в этом случае мы имеем дело с уголовно-процессуальным управлением чистого вида. Здесь важна процессуальная дисциплина в реализации актов управления, состоящая в своевременности и качестве их исполнения. Если идет речь о проведении оперативно-розыскных мероприятий, то акт процессуального управления подлежит исполнению вне рамок уголовно-процессуальной деятельности и под руководством соответствующих руководителей оперативно-розыскных служб. Они могут быть одноразовые оперативно-розыскные мероприятия, их комплекс, в целом оперативно-розыскное сопровождения, действия по розыску безвестно-отсутствующих лиц, скрывающихся подозреваемые (обвиняемые) или тех из них, место нахождения которых неизвестно. Следователи и дознаватели в данную работу, конечно же, вмешиваться не имеют никакого права³³. Несколько проще, когда реализуются такие, например, постановления следователя или дознавателя, в которых требуется задержать подозреваемого или обвиняемого, подвергнуть приводу того или иного участника уголовного судопроизводства. Они носят разовый характер и конкретны по своему содержанию.

Важно обратить внимание на тот момент, что представленная система правовых отношений уголовно-процессуального характера, складывающихся между следователем и органами дознания по поводу реализации решений и поручений следователя, появляется не на основе каких-то соглашений, она регламентирована действующим законодательством. Она предполагает функционирование единого механизма, в котором задействованы силы и возможности различных правоохранительных органов государства. Наиболее тесно взаимосвязана и взаимообусловлена работа органов предварительного расследования и оперативно-розыскных органов. Это две разные подсистемы государственного управления правоохранительной направленности, обладающие сходными целями и задачами, прежде всего, нацеленные на противодействие преступности.

³³ Решение задач оперативно-розыскной деятельности находится в сфере постоянного внимания надзирающего прокурор. При этом в обязательном порядке проверяется исполнение поручений о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Он обязан имеющимися у него правовыми средствами способствовать решению данных задач. См. об этом: Макаренко М. А. Прокурорский надзор: учебное пособие. СПб. : СПбУ МВД России, 2018. С. 151–152.

В связи с этим они находятся в постоянном взаимодействии между собой, но, как мы полагаем, не только во взаимодействии, но и в правоотношениях управленческого типа. В своей совокупности они функционируют в соответствии со следующими правилами:

- целенаправленность совместных действий и усилий;
- постоянный обмен информацией; планирование, организация и координация совместной и самостоятельной деятельности в рамках определённого досудебного производства;
- учет и контроль, включая оценку качественно-количественных показателей досудебного производства.

Выделяют также непосредственно следующие принципы взаимодействия правоохранительных органов: законность; необходимость взаимодействия; паритетность; взаимность; информированность; плановость; системность; быстрота реагирования; наступательность и активность; разумная достаточность и эффективность; возмездность³⁴.

Полагаем, вполне употребима такая формулировка, как уголовно-процессуальное управление досудебным производством. Оно осуществляется всеми указанными участниками уголовного процесса, наделенными властно-распорядительными полномочиями. Однако важно понимать, что в России на прокурора возлагаются полномочия именно надзорного характера, которые распространяются на всех этих участников одновременно. Другими словами, он не осуществляет процессуальное управление, его главной функциональной обязанностью выступает надзор за законностью. В этом смысле не столь важно, каков состав данных полномочий, но важно особое положение прокурора в досудебном производстве и в правоохранительной системе государства в целом, внешний характер его воздействия на поднадзорные объекты, в том числе и при осуществлении ими уголовно-процессуального управления.

Уголовно-процессуальное управление призвано обеспечить должный режим функционирования досудебного производства, задаваемый установленной УПК РФ процессуальной формой. Олицетворяя единство во всём своём многообразии, его содержание, как следует из изложенного выше, условно представляют две совокупности (группы) правовых средств – процессуальный контроль и процессуальное руководство. Они позволяют произвести дифференциацию возлагаемых на руководителей органов и подразделений предварительного расследования процессуальных полномочий, и, соответственно более точно увидеть сущность каждого

³⁴ Панов С. Л., Ревягин А. В. Принципы взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Научный вестник Омской академии управления МВД России. 2016. № 3 (62). С. 3–7.

из них в зависимости от того, к какой группе оно отнесено. Многими из них обладает и прокурор, но имея внешний характер и принадлежность прокурорской власти, они выступают в качестве процессуальных правовых средств прокурорского надзора.

Таким образом, могут быть выделены три формы уголовно-процессуального управления в его самом широком понимании: процессуальное руководство и процессуальный контроль; дача поручений на производство следственных и иных процессуальных действий, оперативно-розыскных действий, а также принятие обязательных для исполнения решений о задержании, приводе и т. д.; руководство следственной группой. Ещё раз обратим внимание на то, что в них может вовлекаться широкий круг участников уголовного процесса, не только обладающие процессуальным статусом руководителей органов и подразделений предварительного расследования лица, а также находящиеся в их подчинении следователи и дознаватели. В процессуально-управленческие отношения могут втягиваться и другие лица – подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, специалист, эксперт, переводчик и др. Вторая и третья из указанных форм уголовно-процессуального управления непосредственно встроены, являются составной частью основного производства.

Что касается первой из перечисленных форм, то такое уголовно-процессуальное управление носит по отношению к основному производству суплементарный, дополняющий характер. Как уже отмечалось выше, оно выступает в качестве внутреннего, внутрисистемного дополнения в каждом органе предварительного расследования. Основное производство ведется следователями и дознавателями и состоит из производства по сообщениям о преступлениях и производства по возбужденным уголовным делам. Уголовно-процессуальное управление распространяется на него, обеспечивая его организацию, руководство, а также контроль за законностью, эффективностью и, в конечном итоге, за результативностью его осуществления.

Внешними составляющими по отношению к основному производству выступают судебный контроль и прокурорский надзор. Далее при рассмотрении истории становления и развития уголовно-процессуального управления, будет обращено внимание на исторические периоды, когда следователь (судебный и народный) осуществляли свою процессуальную деятельность в режиме действия только этих двух механизмов, но в отсутствие как административного, так и процессуального, руководителя. Соответственно, говорить в таких случаях об уголовно-процессуальном управлении не приходится. Как судебный контроль, так и прокурорский надзор выступают в качестве субъектов обеспечения гарантий законности и соблюдения прав участников досудебного производства. В большинстве

стран-участниц СНГ судебный контроль носит эпизодический характер, поскольку его действие запускается по мере возникновения на то необходимости посредством обращения в суд с жалобой или ходатайством. Прокурорский надзор ведется на постоянный основе и может быть инициативным. Осуществление последнего в России различно в зависимости от поднадзорного объекта, относится ли он к органу следствия или дознания.

В данном исследовании уже достаточно говорилось о важности и критериях разграничения уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора. Если первое из них – прерогатива руководителя органа предварительного расследования и распространяется на подчиненных ему следователей или дознавателей, то второе – прерогатива прокурора и распространяется на определенный круг поднадзорных объектов. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве установлены ч. 1 ст. 37 УПК РФ, в которой говорится об осуществлении им уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания. Однако в качестве объектов, за которыми ведется надзор, выступают орган дознания, следователи и дознаватели, а также лица, наделенные процессуальным статусом руководителей органов и подразделений предварительного расследования. За самими государственными органами также ведется надзор, но через реализацию правовых средств, предусмотренных не УПК РФ, а законодательством о прокуратуре. Такой надзор не является процессуальным, это общий надзор прокуратуры, предмет которого предусмотрен ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³⁵.

В этом отношении представляет интерес разграничение таких категорий, как «контроль» и «надзор», как терминов, обозначающих соответствующие направления государственной деятельности. Так, в работе, подготовленной А. Б. Диваевым и А. Н. Смирновым, отмечается, что данные понятия имеют общую природу, но они не тождественны друг другу и не подлежат противопоставлению друг другу. Контроль и надзор рассматривается ими сквозь призму функций государства, поскольку они выступают неотъемлемыми элементами механизма государственного управления. Надзор – вид контрольной деятельности, одно из средств реализации контрольной функции государства. Прокурорский надзор – одна из форм государственной надзорной деятельности, вид управленческой, по сути, контрольной, государственной деятельности. Соответственно, прокурорско-надзорная деятельность – это управленческая деятельность, цель которой – упорядочивание общественных отношений посредством воздействия

³⁵ *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 8. Ст. 366.

на поднадзорный объект, правовое воплощение которой устанавливается в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве универсальной цели всех направлений прокурорской деятельности³⁶.

Не отрицая приведенные позиции, полагаем, что деятельность по осуществлению уголовно-процессуального управления в досудебном производстве – составляющая предмета прокурорского надзора. В уголовном судопроизводстве прокурор – не субъект такого управления, а субъект надзора за ним. Такой надзор носит внешний, надведомственный характер, выступая в качестве подсистемы государственного управления более высокого уровня. Он не предполагает вмешательства в поднадзорную деятельность с точки зрения ее целесообразности, каких-либо качественных характеристик, таких как эффективность и результативность. В сфере внимания прокурора должны находиться законность ведения основного производства, соблюдение прав его участников.

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

Уголовно-процессуальное управление в самом широком его понимании представляет собой уголовно-процессуальную деятельность следователя, органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания, состоящую в совершении в рамках своей компетенции процессуальных действий и принятии процессуальных решений, оказывающих управленческое воздействие на поведение участников досудебного уголовного судопроизводства и направленных на обеспечение надлежащего ведения основного производства (по материалам проверок сообщений о преступлениях или по возбужденному уголовному делу).

В узком понимании оно может рассматриваться в качестве уголовно-процессуальной деятельности руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания, состоящей в совершении процессуальных действий и принятии процессуальных решений, направленных на обеспечение законности, эффективности и результативности процессуальной деятельности подчинённых им следователей и дознавателей, а также нижестоящих руководителей органов (подразделений) предварительного расследования, в рамках конкретных основных производств.

И в том и в другом случае можно определить его в качестве уголовно-процессуальной функции соответствующего субъекта досудебного производства, которая реализуется через специфическую систему правовых

³⁶ Диваев А. Б., Смирнов А. Н. Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности : учебное пособие. Новокузнецк : ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2022. С. 91–92.

средств, снабженных возможностью оказания управленческого воздействия в рамках уголовно-процессуальных отношений. В связи с этим в их рамках происходит образование правовых связей управленческого характера. Данные правовые отношения следует отграничивать от административно-служебных, осуществление которых хотя и может быть тесно связано с основным производством, но происходит вне процессуальной формы.

В целом уголовно-процессуальное управление выступает особым видом государственного управления, его уровнем, подсистемой особого типа. В досудебном производстве имеет во многом определяющее значение, поскольку способно оказывать соответствующего рода воздействие на ведение как производств по материалам проверок сообщений о преступлениях, так и производств по уголовным делам. В современных условиях актуальным является развитие и совершенствование, что, в свою очередь, позволяет ставить вопрос о разработке его концептуальных основ благодаря научному анализу имеющихся разработок в области теории государственного управления, российского законодательства, исторического опыта законотворчества и правоприменения, зарубежных правовых моделей управления, а также практики уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

1.2. История становления и развития уголовно-процессуального управления

Обратим внимание на то, что именно усложнение государственного управления привело к обособлению в его системе уголовно-процессуальной деятельности. Со временем стали появляться определенные идеи, на основе которых в практику вводились те или иные процедуры, которые, в свою очередь, также становились все сложнее и многообразнее. Так или иначе, но анализируя историю уголовного судопроизводства, можно видеть, как зарождались и развивались в его рамках разного рода механизмы управления. Если быть предельно внимательным, то можно заметить их даже на самых ранних этапах его развития, еще в эпоху функционирования уголовного процесса обвинительного типа.

Само по себе облечение той или иной государственной деятельности в процессуальную форму предполагает ее ведение по определенным правилам, основанным на совокупности формальных требований, обеспечивающих реализацию, в частности, назначения уголовного судопроизводства, его задач и принципов, общих условий предварительного расследования или судебного разбирательства, других нормативных установлений. Эти правила и требования существуют не просто так, они гарантируют

надлежащее осуществление производств по материалам и уголовным делам. Наряду с другими институциональными образованиями, они формируют единую систему, включающую в себя механизмы как уголовно-процессуального управления, так и прокурорского надзора и судебного контроля. Такая система призвана обеспечить надлежащее осуществление данных производств, их законность, эффективность и результативность.

Исследуя указанные механизмы в разрезе исторического развития, приходится наблюдать их многократные и существенные преломления при проведении различного рода реформ, а порой и кардинального характера преобразования. Такая необходимость возникала не только в связи с эволюцией уголовного процесса, внедрением в него тех или иных новейших научных достижений, но и в связи с переменами в политике того или иного государства, со сменой приоритетов, возникновением тех или иных проблемных участков в сфере борьбы с преступностью и т. п. Менялись функции органов прокуратуры и предварительного расследования, их организационное построение, процедуры их функционирования, полномочия должностных лиц. Создавалось и реализовывалось множество законопроектов, появлялся опыт правотворчества и применительной практики, как позитивный, так и отрицательный. Так или иначе, но достижения и ошибки, имевшие место в историческом ходе отечественного уголовного судопроизводства, весьма интересны для современной науки.

Во времена обвинительного процесса в Древней Руси судебная власть принадлежала общинам, и в ее осуществление вовлекались все их члены. С Крещением Руси произошло образование церковных судов. Однако появление элементов управления в судопроизводстве наблюдается в IX–XII веках, при переходе с общинной на административно-судебную его правовую модель. Общинные способы разрешения правовых конфликтов (суды старейшин, народные собрания, правовые обычаи) заменяются на публичные (судебные) способы. Во многих русских землях судебной функцией наделяли князей, которые, в свою очередь, делегировали следственно-розыскными полномочиями имеющихся в их подчинении лиц. Так, в Русской Правде фигурируют так называемые ябедники. По делам же государя уголовно-процессуальная деятельность велась тиунами.

Наибольшая потребность в управленческих рычагах в сфере судопроизводства сложилась в те годы, когда главы Великого княжества Московского старались поддержать тенденцию объединения вокруг него других княжеств. В связи с этим в последних появляются наместники и иные субъекты, которые должны были контролировать те или иные сферы государственной деятельности, в том числе и судебную. Существовал и внутренний контроль в лице посадника, который избирался на вече и вместе с князем осуществлял судебные функции, контролируя его деятельность.

Так или иначе, все эти нововведения касались государственного управления в целом, проецируясь одновременно на те его участки, что были связаны с разрешением возникающих споров между теми или иными лицами на определенных территориях. Так, согласно Новгородской судной грамоте судебные дела для их дополнительной подготовки посадник «господина Великого Новгорода» передавал тиуну, а наместник великого князя – двум вечевым приставам. В результате этого формировался специфический взаимный контроль в осуществлении судебных полномочий. Псковская судная грамота предусматривала функционирование суда вече, которому передавал на рассмотрение материалы судебных дел посадник, подготовленные его подопечными³⁷.

При анализе законодательства данного исторического периода следует учитывать отсутствие подразделения судопроизводства на виды, а деление норм права на материальные и процессуальные. Однако мы видим, что именно в его рамках происходило усложнение государственного управления, появилась необходимость делегирования следственно-розыскных полномочий, и одновременно с этим стали учреждаться определенные механизмы руководства и контроля за лицами, осуществляющими судопроизводство.

Имеющиеся тенденции объединения княжеств Великого княжества Московского привели к централизации русского государства, с которым продолжается еще большее усложнение системы государственного управления, формированию бюрократического аппарата. В первое время расширяется круг лица, ведущих судопроизводство. Наряду с тиуном известны и такие служащие, как доводчик, недельщик и др. Но уже в XVI в. создаются специализированные присутственные места, на которые возлагается осуществление функций розыска преступников³⁸. Однако они, по общему правилу, функционируют как следственно-судебные органы, без деления уголовного процесса на следственно-сыскные и судебные стадии не предусматривается.

Однако уже в Судебнике 1497 г. ведение производства нового типа (розыскного) именуется сыскной деятельностью (сыском). И это уже именно уголовный процесс, а не обвинительный процесс, включающий порядок разрешения по сути споров и гражданско-правового характера. В результате губной реформы появляется главный организующий субъект

³⁷ *Расчётов В. А.* Зарождение, формирование и развитие отечественных следственных органов: периодизация исторического процесса // *Genesis: исторические исследования*. 2017. № 4. С. 70.

³⁸ *Галузо В. Н.* О соотношении развития уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности (исторический очерк) // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения*. 2017. № 2. С. 55, 57.

такого сыска – губный староста. Ему надлежало вести уголовно-процессуальную деятельность в соответствии с Судебником 1550 г. и Наказом белозерским губным старостам 1571 г. Сыск возлагался также на воевод, который велся под их контролем и руководством подчиненными служащими.

Высшим органом судебной власти в сфере уголовного судопроизводства становится Боярская Дума, которая могла осуществлять его самостоятельно или делегировать его ведение определенным государственным лицам. В нее можно было подавать жалобы на процессуальные решения воевод и губных старост, как собственно и в приказы, которые как особого рода государственные органы также наделялись публичными полномочиями по контролю за уголовно-процессуальной деятельностью указанных лиц. В приказной системе наряду с другими образуется Сыскной приказ (1619 г.)³⁹. В уголовном судопроизводстве начинают внедряться розыскные начала, что в дальнейшем ведет к появлению нового типа уголовного судопроизводства – розыскного (инквизиционного). В таких условиях становится еще более актуальным развитие механизмов уголовно-процессуального управления, действующих на постоянной основе.

В уставах князей, судебных грамотах, судебныхниках 1497 г. и 1550 г., а впоследствии и в Соборном уложении 1649 г., находят свое закрепление полномочия по руководству и контролю уголовно-процессуальной деятельностью. Властью государства санкционируется и обеспечивается принудительное осуществление сыскных действий. Параллельно со старым порядком вводится новый порядок осуществления уголовного судопроизводства, рассчитанный на производство по уголовным делам о государственных преступлениях. Известным фактом при этом является использование таких понятий, как «слово и дело Государево» или «суд да дело Государево», означающих готовность того или иного лица участвовать в политическом сыске, давая показания (донося) о таких преступлениях или «неправде на Государя». Изначально круг таких дел был довольно широк, но в дальнейшем, в середине XVII в., к ним стали относиться только преступные деяния политического толка⁴⁰. В нормах Соборного уложения 1649 г. розыскной тип процесса закрепляется в качестве основного. Также им впервые вводятся лица, именуемые сыщиками.

Царем Алексеем Михайловичем в 1654 г. создается первый специализированный орган политического сыска, который именовали Тайным

³⁹ *История государственного управления в России : учебник / под ред. А. Н. Марковой, Ю. К. Федуловой. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 18.*

⁴⁰ *Черникова Т. В. «Государево слово и дело» во время первых Романовых // Россия и современный мир. 2021. № 4 (113). С. 10–11.*

приказом или приказом Тайных дел; он функционировал в режиме независимости, причем даже от Боярской Думы. В его компетенцию входило рассмотрение челобитных, поданных на имя Государя, а позже также и ряда других категорий уголовных дел. Соответственно, глава государства имел возможность влияния на деятельность этого приказа, руководить им и контролировать его деятельность. Однако есть версия, что создан он был, скорее, чтобы заменить царя, который отправился в «белорусско-литовский» поход в период русско-польской войны за Украину⁴¹.

Позже, в 1669 г., образуется Разбойный приказ, в котором также появляются должности сыщиков, уполномоченных полностью осуществлять уголовное производство, от первоначальных действий и вплоть до назначения уголовного наказания, в том числе в виде смертной казни. Однако не во всех случаях. Когда уголовное преследование велось в отношении «бродячих людей», которые не признавали и на пытке своей вины в убийстве, поджоге и не требовали повального обыска в отношении себя, сыщик отправлял обвиненного «к Великому Государю к Москве». В этом случае сыщик выполнял функции органа предварительного расследования. Модель организации этого органа уже соответствовала административной, поскольку сыщик напрямую подчинялся Розыскному приказу – исполнительному органу власти⁴².

Таким образом, в условиях розыскного (инквизиционного) процесса по государственным делам, как, собственно, и по большинству общеуголовных дел, судопроизводство не подразделялось на судебное и досудебное. Уголовное преследование инициировалось и велось специальными органами или должностными лицами государства, в руках которого были сосредотачивались функции обвинения, защиты и судебного рассмотрения. При этом указывается на то, что для процесса данного типа был характерен ревизионно-решающий характер, который предполагал информирование нижестоящих инстанций вышестоящие инстанции практически о каждом своём шаге в расследовании преступлений и действовали по их указанию⁴³. Другими словами, осуществлялось постоянное руководство и контроль за осуществлением уголовно-процессуальной деятельности по расследованию преступных деяний, т. е. за ведением основных производств. Соответственно, изменения в государственном аппарате, в частности, его усложнение, сказывалось и на системе уголовно-процессуального управления.

⁴¹ Черникова Т. В. Там же. С. 14.

⁴² Расчётов В. А. Указ. соч. С. 70.

⁴³ Серов Д. О. Ревизионно-решающий порядок в уголовном процессе России конца XV-первой четверти XVIII века // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 102–109.

Однако такой вывод можно сделать лишь с определенной долей условности, поскольку, как уже отмечалось, разделения законодательства на процессуальное и непроцессуальное в те годы еще не было. Процессуальная форма, как таковая, складывается в уголовном процессе значительно позже, когда возникает необходимость посредством установления совокупности формальных правил гарантировать защиту от злоупотреблений со стороны следственно-розыскных служащих. Так или иначе, наиболее зарождение механизма управления в системе уголовного судопроизводства происходит именно на этапе централизации русского государства. Если до этого лишь появлялись отдельные элементы, позволяющие вести контроль и руководства в уголовно-процессуальной сфере, то в указанный период происходит «опубликование» судебной функции, формирование специальных следственно-сыскных органов, отчетливо прослеживается потребность управления их работой.

Следующий исторический этап развития уголовно-процессуального управления приходится на начало XVIII в., годы реформ практически всех значимых сфер государственного управления и общественной жизни⁴⁴. Именно в эти годы впервые происходит как функциональное обособление судебной системы от административных органов с формированием не имеющего зарубежных аналогов института судебного управления⁴⁵. Также образуются специализированные органы, осуществляющие исключительно функцию предварительного следствия – «майорские» следственные канцелярии (июль 1713 г.–декабрь 1723 г.). Петр I лично руководит и контролирует их деятельность, поручает им реестры уголовных дел, подлежащих расследованию. Важен в контексте проводимого исследования тот факт, что при этом им использовалось такое правовое средство как

⁴⁴ Значительное внимание уделялось и уголовному процессу, который осуществлялся на основе Краткого изображения процессов и судебных тяжб от 21 февраля 1697 г. (перерабатывался в 1717 г., а также в 1715 г. с официальным опубликованием в печати) и именного указа «О форме суда» от 5 ноября 1723 г. Данные памятники применялись вплоть до 1812 года, а в некоторые нормы ещё дольше (См. Григорьев О. В. Артикул воинский и «Краткое изображение процессов и судебных тяжб» как основа отправления правосудия в русской армии XVIII века // Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. Том 10. № 1. С. 28–38). Однако при этом нельзя не упомянуть о том, что при Петре I с 1718 г. велась работа над законопроектом Уложения Российского государства, которое должно было заменить устаревшее Соборное уложение 1649 г. Вторая его книга «О процессах в криминальных и розыскных, пыточных делах» включала в себя 12 глав и 129 статей, посвященных уголовному судопроизводству, начиная от стадии возбуждения уголовного дела до исполнения приговора. Но после смерти Петра I данная работа была приостановлена и в итоге данному документу так и не было суждено обрести юридическую силу.

⁴⁵ Серов Д. О., Федоров А. В. Дела и судьбы следователей Петра I. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательская группа «Юрист», 2019. С. 11.

дача канцеляриям обязательных для исполнения указаний⁴⁶. В исторических источниках имеются данные о том, что первому в истории России руководителю специализированного следственного органа гвардии-майору М. И. Волконскому было дано 6 указаний по вопросам производства следствия по так называемому «архангелогородскому делу»⁴⁷.

Однако известны случаи оказания воздействия на деятельность следственных канцелярий со стороны Сената. Так, в марте 1723 г. глава одной из них С. А. Салтыков открыто выступил против решения последнего о переводе обвиняемого по одному из направленных им для судебного рассмотрение уголовных дел некоего С. А. Колычева под сенатский караул и этапировании его в Санкт-Петербург. Он заявил, что сделает это только в том случае, если на то поступит именной указа Императора. Тем самым Семен Андреевич высказался о недопустимости какого-либо потворства находящимся под следствием лицам, отстаивая «в современном понимании, процессуальную независимость следователя»⁴⁸.

Обратим внимание на то, что в компетенцию следственных канцелярий входило производство расследования по реестрам вверенных им уголовных дел с правом задержания обвиняемых, а также применения к ним меры пресечения (ареста), которое в определенных законом случаях требовало специального санкционирования. По окончании досудебного производства все собранные ими материалы и подвергнутые аресту лица доставлялись в столицу России – Санкт-Петербург, где и происходило судебное рассмотрение уголовного дела. Как видим, следственные канцелярии в отличие от своих предшественников (административно-судебных органов) функцию разрешения уголовно-правового спора не выполняли. В связи с этим наблюдается реальное разделение уголовного судопроизводства на два этапа – досудебный и судебный.

Наряду с этим в компетенцию следственных канцелярий входила проверка заявлений от участников ведущихся ими производств и иных лиц о совершении преступных деяний против службы. Но они имели право, выражаясь языком современного Уголовно-процессуального закона, возбудить уголовное дело и произвести по нему следствие, только при наличии на то указания самого Государя Императора⁴⁹. Довольно часто следственным канцеляриям поручалось проведение расследований,

⁴⁶ Макаренко М. А. Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России и зарубежных государств (теоретико-правовое и сравнительное исследование) : монография. Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2023. С. 40-43.

⁴⁷ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Петр I как следователь // Российский следователь. 2016. № 3. С. 50–56.

⁴⁸ Серов Д. О., Федоров А. В. Указ. соч. С. 150.

⁴⁹ Там же. С. 20.

основанных на доносах образованного еще в 1711 г. фискалата. Так, канцелярия Михаила Яковлечева Волкова в 1717 г. получила в производство целый список уголовных дел, возбужденных на основе сведений, собранных фискальными органами.

В 1714 г. была образована следственная канцелярия В. В. Долгорукова, известная началом надолго затянувшегося расследования в отношении ряда высокопоставленных должностных лиц, в числе которых состоял сенатор генерал-фельдмаршал светлейший князь А. Д. Меншиков. Обращает внимание на тот факт, что «майорскими» следственные канцелярии Петра I стали именоваться после расстрела М. И. Волконского 9 декабря 1717 г. на Троицкой площади Санкт-Петербурга и образования в этот же день шести новых следственных канцелярий⁵⁰. Последние представляли собой коллегиальные органы, подобно «кригсрехтам» – военно-судебным присутствиям. В них имелся председатель или «презус», и при нем имелось три «ассессора», представляющих собой в совокупность руководство канцелярии, основанное на коллегиальных началах. Их аппаратом заведовал дьяк и находящиеся в его подчинении подъячные⁵¹. Интересен факт, что Государь лично изымал из производства и перераспределял уголовные дела между следственными канцеляриями при наличии на то потребности, например, в случаях откомандирования того или иного главы канцелярии для выполнения ими его поручений.

Следственным канцеляриям поручалось производство исключительно по уголовным делам о должностных преступлениях, таких как государственная измена, превышение или злоупотребление должностными полномочиями, невыполнение приказов, хищение государственных средств, казнокрадство, взяточничество, финансовые махинации, различные подряды и т. п. По результатам следствия составлялся итоговый документ – обвинительное заключение, которое и представлялось судебному органу на рассмотрение. Однако такого правила, что суд «связан» выдвинутым следствием обвинением, не было, и нередко оно менялось, порой кардинально, уже в ходе судебного разбирательства. Обращает на себя внимание,

⁵⁰ Руководителю каждой следственной канцелярии был вручен письменно изложенный типовой документ – наказ, которым содержал в себе отражение воли монарха о создании канцелярии, регламентировал ее полномочия и некоторые процедуры досудебного производства, а также ответственность за ненадлежащее выполнение обязанностей по ведению производства по порученным им уголовным делам. Также в нем устанавливался запрет офицерам канцелярий отправлять правосудие, их уголовно-процессуальная деятельность заканчивалась обвинительным документом – заключением, составленным по эпизодам преступной деятельности, по каждому из которых должна была даваться уголовно-правовая квалификация на основе военно-уголовного законодательства (Артикулу воинскому).

⁵¹ Серов Д. О., Федоров А. В. Указ. соч. С. 132–133.

что известны случаи, когда следователи следственных канцелярий не только вели производство по уголовному делу, но и впоследствии участвовали в его рассмотрении в качестве членов суда. Например, «презус» одной из шести упомянутых выше канцелярий П. М. Голицын, был в составе того самого «кригсрехта», который 24 июля 1718 г. приговорил царевича Алексея Петровича к смертной казни.

Всего за несколько месяцев до упразднения следственных канцелярий, а вместе с ними и деления уголовного процесса на досудебное и судебное производство, в системе генерал-прокуратуры, образованной в январе 1722 г., также создается следственная канцелярия. Она вела расследование по обвинению ярославского провинциал-фискала С. Ф. Попцова, а впоследствии вереница доказательств вывела на обер-фискала А. Я. Нестерова, главу фискальной службы, той самой, что создавалась в 1711 г. Петром I для борьбы с казнокрадством и взяточничеством. Интересный момент, что Е. И. Пашкову ранее уже приходилось проводить следствие по уголовным делам, инициированным А. Я. Нестеровым, например, по обвинению в расхищении казны сибирского губернатора М. П. Гагарина. Теперь он осуществлял уголовное преследование в отношении него самого. Оба упомянутых фискала в итоге были подвергнуты смертной казни за лихоимство (взяточничество), как и еще два из 10 других фискалов, проходящих по делу.

Итак, следствие по «делу фискалов» было поручено генерал-прокуратуре. Сохранился исторический документ от 22 июня 1722 г., в котором генерал-прокурор Российской Империи П. И. Ягужинский, не имевший опыта следственной деятельности, пытается перепоручить его Е. И. Пашкову, уклончиво обосновывая это волей Государя Императора. Но такая попытка (если она конечно была) не встретила понимания Петра I. Уже в июле этого же года в правительственном делопроизводстве появилось новое наименование «Канцелярия генерал-лейтенанта и генерал-прокурора Павла Ивановича Ягушинского да лейб-гвардии капитана Егора Ивановича Пашкова». Таким образом, данная следственная канцелярия находилась под руководством самого генерал-прокурора, именно он должен был контролировать уголовно-процессуальную деятельность Е. И. Пашкова. Однако в таком случае, как мы полагаем, это было в чистом виде уголовно-процессуальное управление и ни о каком прокурорском надзоре внутри прокуратуры не могло быть и речи. Функционирование этой канцелярии осуществлялась в порядке, установленном типовым наказом для следственных канцелярий, образованных в 1717 г. Им же руководствовалась розыскная контора Вышнего суда, образованная еще в июле 1722 г.

Однако институт прокуратуры, по замыслу Петра I, не предназначался для уголовного преследования, его назначение состояло в надзоре за ходом наиболее важных государственных дел, в том числе связанных с расследованием преступных деяний. Так или иначе в эти годы впервые следственный аппарат был сформирован в системе органов прокуратуры. Просуществовав в ней всего несколько месяцев, уже в январе 1723 г. все имеющиеся в его производстве уголовные дела передаются в розыскной конторе упомянутого выше Вышнего суда, занимающего в судебной системе высшее положение, и при ней сразу было предусмотрено особое следственное подразделение. Возглавил этот новый вид следственного органа Е. И. Пашков, став, по сути, первым судебным следователем в истории отечественного уголовного судопроизводства. Таким образом, Петр I не отказался от идеи совмещения в правосубъектности генерал-прокуратуры функций надзор и уголовного преследования⁵².

С того самого момента, как был образован отечественный институт прокуратуры вплоть до судебной реформы второй половины XIX в. прокуроры осуществляли именно надзор в самых значимых сферах государственного управления. Основными методами такого надзора были наблюдение, донос и протестация. Только лишь в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. им вменяется в обязанность осуществлять процессуальное руководство, но не в отношении судебных следователей, являвшихся представителями суда, а полиции и жандармерии⁵³. Однако такое руководство мы рассматриваем в качестве средств прокурорско-надзорной деятельности за осуществлением жандармами функции дознания по политическим уголовным делам, окончательное законодательное закрепление которая получила в 1905 г. По Уставу 1864 г. с самого начала его вступления в силу оно велось прокурором и за полицией, которая обладала рядом процессуальных полномочий при обнаружении признаков преступного деяния, но в основном ее полномочия носили характер оперативно-розыскных мероприятий, если выразиться современным языком.

Возвращаясь к петровской эпохе, обратим внимание на то, что наряду со специализированными следственными органам и следственной канцелярией генерал-прокуратуры уголовно-процессуальную деятельность в те годы осуществляли и иные государственные структуры. Так, в 1719 г. с выполнением основной функции переписывания душ мужского пола

⁵² Серов Д. О., Федоров А. В. Следователи Петра Великого. М. : Молодая гвардия, 2018. С. 163–164.

⁵³ Подробнее см.: Макаренко М. А. Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России и зарубежных государств (теоретико-правовое и сравнительное исследование) : монография. СПб : СПбУ МВД России, 2023. С. 51–52, 61.

выполняла следственно-судебные функции так называемая Переписная канцелярия генерал-ревизора бригадира В. Н. Зотова (Канцелярия переписных дел). Будучи центральным органом системы государственного управления, она находилась в подотчетности Сенату. С 1722 г. данное направление передается военным (генералитету, переписчикам), которые получили наименование переписных канцелярий⁵⁴. В ряде научных источников данные структуры характеризуются как всесильные, видимо по причине того, что они обладали как широкими административными полномочиями, так и уголовно-процессуальными – были вправе возбуждать уголовные дела соответствующей категории, полностью проводить по ним производство с постановлением по полученным результатам итогового решения – приговора.

В экстраординарном порядке следственной функцией наделялись по конкретным крупным уголовным делам следственные комиссии, руководителями которых монарх ставил доверенных им чиновников. Так, С. А. Салтыков возглавлял комиссию по расследованию дела московских питейных и таможенных компанейщиков. В январе 1719 г. Б. Скорняков-Писарев был направлен в Астрахань для производства следствия по должностным злоупотреблениям офицеров местного гарнизона под руководством обер-коменданта гвардии поручика М. И. Чурикова. В период правления Анны Иоановны производство следствия по ряду эпизодов преступной деятельности поручалось Г. Д. Юсупову, ранее возглавлявшему одну из следственных канцелярий в период правления Петра I. Соответственно, возглавляющие такие комиссии лица наделялись полномочиями по осуществлению уголовно-процессуального управления. И сами они осуществляли свою деятельность под руководством и контролем, как правило, главы государства.

Важно упомянуть и о том, что продолжали действовать и органы, осуществляющие следственно-судебные функции в соответствии с старым порядком судопроизводства. Так, еще с 1686 г. в Москве действовал Преображенский приказ, который с 1695 г. занимается наиболее значимыми государственными преступлениями. С этой же целью в 1718 г. образуется Тайная канцелярия. Данные органы политического сыска возглавлял Ф. Ю. Ромодановский, а после его смерти на этом посту был сменин сыном – князем-кесарем И. Ф. Ромодановским. Совместно с П. А. Толстым им расследуется уголовное дело по обвинению царевича Алексея Петровича, а потом и многие другие значимые дела. При Екатерине I Тайная канцелярия упраздняется и многие ее дела передаются

⁵⁴ Редин Д. А. Эффективность местного управления в петровскую эпоху: парадоксы централизации // *QUAESTIO ROSSICA*. 2016. Том 4. № 3. С. 206.

в ведение Преображенского приказа. В дальнейшем контроль за деятельностью последнего ведется со стороны Верховным Тайным Советом, учрежденным ею же, при поддержке А. Д.Меньшикова.

В 1731 г. племянницей Петра I императрицей Анной Иоановной, сильно опасавшейся политических противников, воссоздается упраздненный первой российской императрицей орган политического сыска, но уже с новым названием – Канцелярия тайных и розыскных дел. Петр III напротив, боявшийся когда-либо оказаться в ее застенках, по провозглашению его на престол в 1762 г. вторично упраздняет ее. Однако она вновь возрождается в этом же году его супругой, Екатериной II, но теперь уже при Сенате и с очередным наименованием – Тайная экспедиция. В таком виде она функционирует вплоть до 1801 г., когда ее функции окончательно распределяются среди департаментов Правительствующего Сената. Екатерина II возложила обязанность руководство Тайной экспедицией на генерал-прокурора Российской империи, однако такое руководство фактически не осуществлялось. Данный факт вновь подтверждает несостоятельности возложения на прокуроров функций уголовного преследования посредством расследования преступлений.

Наряду с этим при Екатерине II имели место и другие преобразования в системе органов предварительного расследования. Так, можно обратить внимание на образование на созданную в 1763 году при Московской губернской канцелярии после упразднения Сыска и Розыска приказов Особую экспедицию для розыска воров и разбойников. В дальнейшем, будучи переименованной в Розыскную экспедицию, данный орган функционировал вплоть до принятия Устава благочиния или полицейского 8 апреля 1782 г.⁵⁵, которым были образованы новые полицейские структуры – управы благочиния, которые подчинялись губернскому правлению. В целом в России происходит внедрение следственного типа уголовного процесса, а сыск становится одной из его составных частей, теряя собственное розыскное значение. Полицмейстерские канцелярии в отношении задержанных подозреваемых производили только дознание, передавая их для производства следствия и суда Юстиц-коллегии в Петербурге и Розыскной экспедиции в Москве. В дальнейшем создаются Юстицских криминальных дел департаменты городских правлений в обеих столицах, что можно расценивать в качестве попытки выделения следственного аппарата из системы полицейских органов⁵⁶.

⁵⁵ Шмонин А. В. Следственный аппарат исполнительных органов в сфере внутренних дел Российской империи (XVIII век) // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48). С. 82.

⁵⁶ Там же. С. 83–84.

Указом Александра I от 29 августа 1808 г. в системе Министерства внутренних дел Российской империи в полиции появляются должности следственных приставов. Однако управление их деятельностью продолжает регламентироваться тем же Уставом благочиния (полицейском), но с учетом новой иерархии полицейских должностей⁵⁷. Следственные приставы, включая специализирующихся на расследовании отдельных видов преступлений (корчемных дел и по конокрадству), состояли в основном в штатах уездной полиции и при земских судах. Как видим, тенденция обособления следственных органов продолжается. Наряду с появлением специальных должностей в их среде происходит специализация. Однако существенных преобразований именно в сфере уголовно-процессуального управления, представляющих интерес для настоящего исследования не происходит.

Вместе с тем, анализируя памятники права конца XVIII в. и особенно XIX в., в системе государственного управления можно отметить тенденцию к последовательному развитию уголовно-процессуального управления. Она отражается в корректировании полномочий как руководителей полицейских и других правоохранительных структур, так и прокуроров, правосубъектность которых расширялась в части надзорного воздействия на чиновников, наделенных правом ведения расследований и сыска. Вплоть до Судебной реформы середины XIX в. выполнение этих функций возлагалось, прежде всего, на городскую и земскую полицию. В Своде законов Российской империи 1830 г. предусматривалось выделение двух стадий предварительного расследования: 1) предварительное, необходимое для установления обстоятельств содеянного; 2) формальное, предназначенное для выяснения обстоятельств того, действительно ли подвергаемое уголовному преследованию лицо совершило инкриминируемое ему преступление и подлежит ли оно наказанию. Данные преобразованием непременно сказались на механизмах уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора.

В последствие продолжается процесс развития и постепенного обособления уголовно-процессуальной деятельности в системе государственного управления. В системе полицейских структур вводятся должности следственных приставов, предусматривается их специализация по определенным категориям уголовных дел. Не все эти преобразования касаются процессуальных полномочий, но в совокупности они отражают потребности практики уголовного судопроизводства в установлении

⁵⁷ Рябченко А. Г. Правовой статус должностных лиц полиции, уполномоченных осуществлять дознавательно-следственную деятельность в Российской империи (конец XVIII–начало XX века) // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 18.

особой, процессуальной формы его осуществления. Это происходит лишь с принятием Устава уголовного судопроизводства 1864 г., когда меняется сам тип уголовного процесса, он становится состязательным. В нем максимально детализируются функции, полномочия и процедуры их реализации судьями, прокурорами, следователями и другими участниками. Уголовно-процессуальная деятельность становится теперь не просто подсистемой государственного управления, особым его видом, но и приобретает еще более глубокое обособление, будучи облаченной в процессуальную форму. В ее системе складывается принципиально новая система контроля и надзора в досудебном производстве, происходит исчезновение элементов уголовно-процессуального управления в его узком понимании.

Важные подготовительно-организационные преобразования в правоохранительной системе происходят несколько ранее – в 1860 г. Именно тогда Императором издается именной указ, ознаменовавший отделение судебной власти от администрации и провозглашение ее независимости. Наряду с этим на нее возлагается не только рассмотрение правовых споров, но и проведение следствия по уголовным делам. Вновь выделяется досудебное производство, соответственно, должна была возникнуть потребность в уголовно-процессуальном управлении за его осуществлением. Однако «отцы» судебной реформы на это смотрели несколько под иным углом. Следственная деятельность становится судебной функцией и осуществляется членами суда – судебными следователями. Следствие отделяется от полиции, процессуальные полномочия которой становятся существенно ограниченными и заключаются в осуществлении дознания в его классическом понимании (до знания означает до следствия), с возможностью принятия мер неотложного характера, а также процессуальной деятельности по поручениям прокуроров и судебных следователей.

В функциональные обязанности последних входит осуществление именно следственной деятельности, нацеленной на выяснении объективной истины посредством ее осуществление с возможной полнотой и беспристрастием, выяснением при этом как уличающих, так и оправдывающих обвиняемых обстоятельств. Они наделялись правом проверки и дополнения проведенных полицией дознаний, отменять принятые ее чинами процессуальные решения. Дознание полицией могло производиться по поручениям судебного следователя, равно как и сбор иной необходимой для следствия информации.

Полагая, составители Устава уголовного судопроизводства 1864 г. пытались обеспечить реальную процессуальную независимость и самостоятельность судебного следователя. Свою уголовно-процессуальную деятельность они должны были осуществлять под надзором прокуратуры и в условиях судебного контроля. Как известно, от прокурора и суда они

были зависимы примерно в равной степени⁵⁸. Однако в этой системе не было места процессуальному производству и руководству со стороны каких-либо руководителей или начальников ввиду полного отсутствия таковых. Судебные следователи были членами окружных судов и порой могли привлекаться к выполнению функции правосудия, входя в состав рассматривающего того или иного уголовное дело суда. Однако реальность была далека от задуманного. На практике порядок назначения их на должности нарушался, в связи с чем они оказывались в зависимом положении от соответствующих прокуроров⁵⁹.

Обратим внимание на то, что манифестом от 8 сентября 1802 г., принятым в рамках министерской реформы Александра I, было образовано Министерство юстиции, которое должно было вести судейской частью государственного управления. Его возглавлял министр юстиции и одновременно генерал-прокуратор. Поэтому одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры со второй половины XIX в. явилось организация проведения в жизнь судебной реформы в Российской империи. Прокуроры обладали широкими процессуальными полномочиями по надзору за процессуальной деятельностью судебных следователей, но не являлись административными для них руководителями. Однако наличие у них возможности влиять на назначение на должности существенно нивелировало идею об их процессуальной независимости и самостоятельности. Согласно закону они должны были назначаться высшей властью по представлению министра юстиции⁶⁰. Однако в действительности практиковалось их временное назначение на должности, что, по сути, являлось лазейкой, позволявший прокурорам оказывать на них существенное влияние.

Так или иначе, судебный следователь обладал весьма широкими полномочиями. На основе их анализа в ряде источников говорится о следственной или судебно-следственной власти⁶¹. Судебный следователь обладал рядом правовых средств, которые могут быть отнесены к средствам уголовно-процессуального управления, если рассматривать его в широком смысле. Наиболее отчетливо это видно из тех полномочий, которыми он

⁵⁸ *Российское законодательство X–XX веков*. М. : Юрид. лит., 1984. Том 8. С. 293.

⁵⁹ Судебные следователи должны были назначаться бессрочно Императором по представлению Министра юстиции Российской Империи. Они должны были обязательно иметь высшее юридическое образование и прослужить по судебной части не менее 3 лет.

⁶⁰ *Туровцева Е. М.* Ретроспектива процессуального положения следователя в российском уголовном процессе // *Право: история и современность*. 2019. № 4 (9). С. 124.

⁶¹ См., напр.: *Шейфер С. А.* Досудебное производство в России XIX века: от пристава следственных дел к судебному следователю // *Актуальные проблемы современного уголовного процесса России : сборник научных трудов*. Вып. 6 / под ред. проф. В. А. Лазаревой. Самара, 2012. С. 73–76.

был наделен по отношению к полиции. Судебные следователи опирались на *et* содействие в установлении признаков преступных деяний, имели возможность руководить их силами через соответствующие поручения. Имелись тенденции к усилению и расширению их процессуальных прав, что отражено в ряде законопроектов тех лет, но, к сожалению, ни одному из них не суждено было вступить в законную силу. Что же касается самой полиции, равно и жандармерии, но административное руководство за ними сохранялось и обеспечивалось, что характерно для административных органов, их начальством.

19 мая 1871 г. принимаются Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений, которыми жандармы становятся участниками уголовно-процессуальных отношений, будучи наделены одной из судебных функций. Им дают право производить расследования в форме дознания (упрощенное следствие) по определенным категориям преступных деяний. Исходя из их основной правосубъектности, к их подследственности относились уголовные дела о государственных преступлениях. В упомянутых Правилах нашла закрепление компетенция чинов железнодорожной жандармерии. В Уставе уголовного судопроизводства она устанавливается ст. ст. 53, 261, 488 и 1035. Их анализ позволяет прийти к выводу, что в основном жандармы могли осуществлять уголовно-процессуальную деятельность на первоначальных этапах досудебного производства, будучи обязанными установить, имеет ли место факт совершения преступления, и если да, то кто его совершил.

В большинстве научных источников говорится о допущении грубых нарушений законности со стороны дознавателя из жандармского ведомства. Основными средствами в их работе были провокации, физическое и психическое насилие. В связи с этим предпринимались безуспешные попытки усилить надзорную власть прокурора за ними. В обязанности последнего вменялось вести руководство их уголовно-процессуальной деятельностью, присутствовать на допросах, но эти меры на практике ни к чему хорошему так и не привели. Известен случай, когда генерал-прокурор Российской империи Н. В. Муравьев в своей записке Александру III, датируемой 1895 г., весьма красочно изложил факты произвола, что чинили жандармы при производстве дознаний, отмечая отсутствие надлежащего руководства и контроля со стороны начальства за их работой, и в том числе самого Департамента полиции МВД Империи⁶². Кроме того, в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. инструменты процессуального руководства и контроля специально не регламентированы, и это

⁶² Артамонова Г. К., Мухортов А. А. Российская Империя: уголовно-правовая политика и борьба с преступностью // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 9. С. 8.

говорит об отсутствии научных представлений о возможностях уголовно-процессуального управления. Как будет показано ниже, таковые начнут появляться лишь в 60-х гг. XX столетия.

После революции 1917 г. на смену институту судебных следователей проходят специальные комиссии при городских и районных советах, которым было поручено рассматривать уголовные дела на коллегиальной основе и по результатам таких рассмотрений принимать соответствующие процессуальные решения. В годы советской власти изначально сохранялась идея о том, что следствие – судебная функция. Но, несмотря на это, следователи вводились в составы не только судебных органов, но также в состав революционных трибуналов. Также следственные аппараты имелись при Народном комиссариате юстиции, по сути, состоя при органах прокуратуры. В каждой республике наркоматам руководили соответствующие прокуроры, а их заместители выступали в качестве председателей судов этих республик. Для советской эпохи такой централизованный подход к государственному управлению вполне свойственен и поэтому не вызывает какой-либо критики.

В 1922 г. происходит восстановление института прокуратуры, упраздненного в ходе революционной смены власти как одного из символов самодержавия. Все годы его отсутствия выполнение прокурорских функций распределялось между различными государственными структурами, но преимущественно возлагались на Всероссийский Чрезвычайный Комитет (ВЧК). В УПК РСФСР от 25 мая 1922 г. с переходом на советскую модель уголовного судопроизводства сохраняется, хотя и частично, судебная система организации следствия. Предварительное следствие возлагается на народных следователей, состоящих при Советах народных судей и революционных трибуналах, а также военных следователей и следователей по важнейшим делам при Народном Комиссариате юстиции. Изначально сфера судебного контроля была весьма широкой. Так, даже право передачи дел из одного следственного участка в другой для более скорого и полного расследования принадлежало Губсовнарсуду, а все споры о подследственности разрешались в судебном порядке.

В первоначальный период на советскую прокуратуру функция расследования преступлений не возлагалась, но прокурор был обязан возбудить уголовное преследование перед судебными и следственными органами по любому обнаруженному преступлению. Но предложения прокуроров рассматривались в качестве повода к возбуждению уголовного дела. Они были вправе принимать и рассматривать сообщения о преступлениях, а также отказывать в производстве следствия или дознания. При этом обращает на себя внимание тот факт, что законом предусматривалось возможность обжалования таких отказов в судебном порядке.

В порядке надзора прокуроры обладали правом знакомиться с актами предварительного следствия, изучать материалы дознания в любой момент и по любому уголовному делу. УПК РСФСР 1922 г. впервые предусматривает такое право прокурора, как дача указаний следователю о направлении и дополнении следствия. Соответственно, находит свое нормативное закрепление и процессуальное руководство расследованием преступлений со стороны прокуратуры, поскольку именно указания выступают в качестве главного его правового средства.

Интересен тот факт, что поправками к УПК РСФСР от 16 октября 1924 г. предпринимается попытка возложения на народных следователей полномочий по контролю за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания. По сути, это средства процессуального управления, реализуемые за счет внутренних ресурсов органов предварительного расследования, в условиях прокурорского надзора и судебного контроля. Подобных механизмов в дореволюционном законодательстве не предусматривалось.

Еще одной идеей, высказываемой примерно в то же время, явилось сосредоточение всего следственного аппарата в органах советской прокуратуры. Несмотря на наличие возражений, например со стороны назначенного в 1923 г. председателем Верховного Суда РСФСР П. И. Стучка⁶³, который говорил, что это идет в полное противоречие с постулатами как теории уголовного судопроизводства, так и прокурорской деятельности. Он, будучи солидарным с позицией создателя отечественного института прокуратуры, считал, что производство следствия не является ее функцией, она «рождена» для осуществления прокурорского надзора. Наряду с этим это не прокурорская, но судебная функция, и в силу этого должна осуществляться органами судебной власти⁶⁴. Опасался он и необоснованного усиления обвинительного уклона в следствии, который будет затем критиковаться в Концепции судебной реформ в РСФСР 1991 г. По его мнению, организационно-административное подчинение следователя обвинителю входит в противоречие с юридической природой отечественного института прокуратуры.

Несмотря на это, в середине 1928 г. происходит формирование в системе прокуратуры следственного аппарата, и впоследствии она отделяется от судебной системы. В итоге прокуроры соединили в себе полномочия

⁶³ Стучка Пётр Иванович (1865-1932). Верховный суд РСФСР за 1923 год : отчетный доклад председателя Верховного суда РСФСР П. Стучка и статистический отчет. М. : Верховный Суд РСФСР. 1924. 96 с.

⁶⁴ Стучка П. И. Тезисы о реформе УПК // Революция права. 1928. № 1. С. 122-123 ; Цит. по: Кузьмин Р. Г. Процессуальные полномочия прокурора и следователя при возвращении уголовного дела для производства предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2024. С. 52.

как административного начальника, так и процессуального руководителя. Даже по сравнению с современным руководителем следственного органа в уголовном процессе их власть оказалась довольно мощной в отсутствии над ними внешнего надзора и при наличии надзорных полномочий за судами.

Наряду с этим на протяжении всего советского периода прокурор считается руководителем уголовного преследования, наделяется широким кругом надзорных полномочий для такого руководства. Однако за имеющимся в прокурорской системе следователями прокуроры уже не могут осуществлять надзор, поскольку по отношению к ним их деятельность утрачивает внешний характер, что выступает одним из его важнейших признаков. Прокуроры за следователями прокуратуры могут осуществлять именно уголовно-процессуальное управление, а наряду с ним также появляется и их административное управление как руководителей соответствующих органов прокуратуры. В отношении всех других органов следствия и дознания они осуществляют именно прокурорский надзор, даже если он наделен большими процессуальными средствами, допускающими осуществление процессуального руководства через дачу указаний и иные предусмотренные законом инструменты. В этом случае прокуроры становятся главными организующими субъектами уголовного преследования, основные их усилия сосредотачиваются в ведении борьбы с преступностью своими силами и силами поднадзорных объектов, становятся в самом центре его «махового колеса». В таких условиях нетрудно утратить предназначение института прокуратуры, состоящее в надзоре за законностью процессуальной деятельности органов уголовного преследования. И это можно наблюдать, исследуя уголовно-процессуальную деятельность советской прокуратуры.

Как видим, проведенные в указанные годы преобразования повлекли отказ от концепции того, что производство следствия является прерогативой судебной власти, исключительной ее функцией. Оно стало выполняться органами прокуратуры, а также рядом административных органов. Однако в условиях административно-командной системы вряд ли можно было ожидать создания каких-то правовых моделей осуществления механизма надзора, контроля и руководства органами предварительного расследования, отвечающего потребностям современности, обусловленных подчиненностью государственного управления каким-то высшим ценностям, основанным на строгом соблюдении прав личности, законных интересов общества и государства, которые находятся в разряде приоритетных для науки и практики настоящего.

Указом от 6 апреля 1963 г. Президиум Верховного Совета СССР следственной функцией вновь наделяются органы внутренних дел – Министерство охраны общественного порядка СССР, которому позднее

вновь возвращают прежнее наименование – Министерство внутренних дел. С развитием следствия в органах внутренних дел обретает научное обоснование и уголовно-процессуальное управление. В 1965 г. вводится такой участник досудебных стадий уголовного процесса – начальник следственного отдела. С одной стороны, административной, предусматривается новая должность в системе органов внутренних дел, а с другой (процессуальной) – появляется новый участник досудебного производства. Таким образом, образуются две разные модели уголовно-процессуального управления, одна – в органах прокуратуры, другая – в следственных органах МВД. Последние в условиях действия всеохватывающего прокурорского надзора получают дополнительный механизм контроля и руководства уголовно-процессуальной деятельностью следователей, хотя следует признать весьма скудный, ориентированный больше на организационную составляющую, предполагающую обеспечение надлежащего исполнения требований надзорного ведомства.

Так или иначе, в уголовный процесс вводится участник с процессуальным статусом руководителя. Свои процессуально-организационные полномочия он осуществляет на повседневной основе, несет ответственность за их осуществление. При этом как на него, так и на подчиненных ему в административном порядке, а также немного в процессуальном порядке, следователей в полной мере распространяется надзор прокурора, обладающего широкими полномочиями, позволяющими ему руководить и контролировать расследование преступлений по любым производствам и возбужденным уголовным делам.

Что касается органов дознания, на которые также возложена обязанность не только осуществления первоначальных процессуальных действий, но и полноценное производство расследований в несколько упрощенной форме, то вопросы уголовно-процессуального управления ими «ставятся на повестку» дня значительно позже. В 2007 г. в УПК РФ появляется статья, посвященная начальнику подразделения дознания, и в конце 2015 г. – начальнику органа дознания. В результате образуется принципиально новая, многоуровневая правовая модель надзора, контроля и руководства уголовно-процессуальной деятельностью дознавателей. Не лишним будет обратить внимание, что на них в те годы приходилась немалая нагрузка, составляющая около 40 % направляемых в суд уголовных дел⁶⁵.

⁶⁵ Стефанова Е. Ю. Начальник органа дознания в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 151.

Возвращаясь немного назад, в период принятия на всенародном голосовании Конституции России, следует обратить внимание на наметившуюся тенденцию развития судебного контроля в досудебном уголовном судопроизводстве. Привычный механизм прокурорского санкционирования переходит в сферу судебного контроля, который по УПК РФ предусматривает не только механизмы согласования вопросов, связанных с применением мер уголовно-процессуального пресечения, но и с разрешением производства целого ряда следственных и иных процессуальных действий, а также жалоб участников уголовного судопроизводства. В этом механизме важную роль продолжает играть прокурор, который участвует во всех заседаниях, проводимых в порядке ст. ст. 125 и 165 УПК РФ, а также согласует все постановления дознавателей о возбуждении ходатайств по вопросам, требующим судебного санкционирования.

Особый опыт управления следственной деятельностью был получен при введении следственного аппарата в органы Федеральной службы налоговой полиции. Ещё 18 марта 1992 г. Указом Президента России создается Главное управление налоговых расследований при Государственной налоговой службе, но уже 20 мая 1993 г. принимается Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции». Данный орган занимался не только следственной, но и оперативно-розыскной и экспертной деятельностью в рамках своей компетенции. Однако 1 июля 2003 г. Президент России своим указом его упраздняет и передает его функции МВД России. И на его базе в этот же образуются Государственный комитет по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, выведенный из системы МВД России, который вскоре переименовывают в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а впоследствии – в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков. Но в апреле 2016 г. эта служба упраздняется возвращением ее функций в основном МВД Россией. Этот орган также выполнял широкий круг функций в области своей компетенции, в том числе и следственной.

Значительный этап в реформировании уголовного судопроизводства приходится на 2007 г., когда произошли кардинальные преобразования во всем механизме надзора, контроля и руководства в сфере процессуальной деятельности следователей. Именно тогда внезапно принимается федеральный закон, который положил начало формированию, во-первых, новой, инновационной, правовой модели прокурорского надзора за следствием, и, во-вторых, новой, инновационной, правовой модели уголовно-процессуального управления в следственных органах. Наряду с этим из прокуратуры выводится следственный аппарат в специализированный следственный орган – Следственный комитет при прокуратуре Российской

Федерации, который окончательно выходит из прокурорской системы на конечном этапе рассматриваемой реформы – в январе 2011 г. Прокуроры в итоге лишаются многих полномочий, и прежде всего, по возбуждению уголовных дел и производству расследований. Более того, они утрачивают возможность вести в отношении следователей процессуальное руководство, осуществлять целый ряд властно-распорядительных полномочий по отношению к ним. Всеми этими правовыми средствами наделяется участник уголовного процесса с новым наименованием – руководитель следственного органа. Тем самым происходит реализация концепции приоритета уголовно-процессуального управления, тогда как прокурорский надзор становится ближе к его классическому варианту.

Вместе с тем следует обратить внимания на то, что в первые годы апробации привнесённых в практику досудебного производства нововведений возник широкий спектр проблем как теоретического, так и практического характера, ряд из которых остаётся актуальным и в настоящее время. Прежде всего, это касается «дефицита» полномочий прокурора. Так, он мог отменить только одно решение следователя – постановление о возбуждении уголовного дела. Ещё одним властно-распорядительным актом прокурорского надзора было возвращение следователю уголовного дела с возможностью дачи при этом указаний следователю. Как уже отмечалось, это единственный случай, когда прокурор вправе давать ему указания, которые мы рассматриваем в качестве правового средства процессуального руководства. Оба эти решения следователь, но с согласия руководителя следственного органа, имеет право обжаловать вышестоящему прокурору.

В большинстве других случаев прокурорам приходилось ограничиваться при осуществлении надзора полномочиями, основанными на методе протестации. В первую очередь здесь имеется в виду требование об устранении нарушений федерального законодательства. В те годы нововведения подвергались оживленным дискуссиям, многие ученые и практические работники отмечали существенное ослабление прокурорского надзора, а некоторые из писали, что он упразднен⁶⁶. Имели место и конфликтные ситуации между представителями надзорного и следственного ведомств. Однако федеральным законом от 28 декабря 2010 г. прокурору возвращается ряд утраченных полномочий. Прежде всего, это право отмены постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. Понятно, что если такое решение незаконно или необоснованно, то на самом начальном этапе уголовного судопроизводства потерпевший лишается права на доступ

⁶⁶ См., напр.: Паничева А., Похмелкин А., Костанов Ю., Румянцев В., Решетилова И. Не оставляйте следователя безнадзорным // Законность. 2008. № 5. С. 7–10.

к правосудию. В статистических данных последующих лет о результатах надзора в досудебных стадиях уголовного процесса количество его отмен прокурорами занимало львиную долю в составе актов реагирования на выявленные нарушения законности. Также прокурорам вернули полномочия по отмене постановлений следователей о прекращении уголовного дела и приостановлении расследования. С 15 января 2011 г. тем самым была усилена прокурорская власть по отношению к следственным органам.

Проведенное реформирование можно рассматривать не только с критической точки зрения, но и видеть в нем позитивные моменты, рассчитанные на совершенствование следственной деятельности. На смену идее о руководящей роли прокурора в досудебном производстве приходит идея обеспечения процессуальной самостоятельности следователя⁶⁷. Как было показано в рамках исследования истории развития института прокуратуры, лишь в советские годы, и то не сразу, на прокуроров возлагается как функция непосредственного осуществления уголовного преследования посредством возбуждения уголовных дел и производством следствия по ним с принятием к своему производству, так и процессуальное руководство всеми органами следствия и дознания. Однако данные функции не вполне отвечают правовой природе данного института, изначально предназначенного для наблюдения за соблюдением законов и реагирования в каждом случае их нарушения. Поэтому нововведения позволили привести прокурорский надзор к параметрам, близким к классическим параметрам.

Если рассматривать все надзорные правовые средства в совокупности, можно прийти к выводу о том, что прокурор наделён минимальными возможностями, позволяющими оказывать властно-распорядительное воздействие на следователя. В основном это допустимо в тех случаях, когда им принимаются процессуальные решения, связанные с распоряжением уголовным преследованием. Но при этом, несмотря на исключительность власти прокурора в суде как государственного обвинителя, в ходе досудебного производства его возможности влиять на формирование обвинения весьма ограничены. Лишь по окончании следствия он имеет возможности дачи следователю указаний, когда возвращает ему уголовное дело.

Руководитель следственного органа в отличие от своего предшественника – начальника следственного отдела обладает широкими процессуальными полномочиями. Наряду с этим он, как глава соответствующего следственного органа, наделен большими административными полномочиями по отношению к подчиненным ему по службе следователям. Об этом излагалось в предыдущем параграфе настоящего исследования,

⁶⁷ Левченко О. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу : дис. ... д-р юрид. наук. Ульяновск, 2023. С. 7–8.

когда шла речь о феномене двойственности в сфере управления органами предварительного следствия. Напомним, что такой подход не лучшим образом сказывается на процессуальной самостоятельности следователя, чреват дублированием прокурорских полномочий, во многом нивелирует значение прокурорского надзора в досудебном производстве, влечет за собой ряд и других серьезных проблем. Так, в системе Следственного комитета России в 2016–2018 гг. велась работа по совершенствованию процессуального контроля, по итогам которого было упразднено Главное управление процессуального контроля.

В целом рассматриваемая реформа самым существенным образом изменила сложившуюся к тому времени систему прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном судопроизводстве России. Ряд полномочий прокурора, которыми он обладал до нее, превращаются в правовые средства уголовно-процессуального управления (контроля и руководства) и составляют основу процессуального статуса руководителя следственного органа. Но аналогичных изменений по отношению к органам дознания не происходит, там сохраняется консервативная модель прокурорского надзора. В части же процессуального управления происходят некоторые изменения, связанные с введением такого нового участника процесса, как начальник подразделения дознания (2007 г.), а также с некоторым расширением полномочий начальника органа дознания (2015 г.).

При этом остается дискуссионным вопрос о сохранении у прокурора расширенных полномочий по надзору за дознанием, прежде всего, необходимости применения здесь метода процессуального руководства. Многие его полномочия по отношению к дознавателям аналогичны тем, которыми наделен руководитель следственного органа по отношению к следователям. Однако благодаря особому государственно-правовому положению органов прокуратуры они образуют надведомственный уровень, стоящий как над процессуальной деятельностью дознавателей, так и над процессуальным управлением начальников органов и подразделений дознания. В связи с этим не утрачивается надзорная природа полномочий прокурора. Так или иначе, налицо существование двух моделей прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства – инновационной и консервативной, что вызывает целый ряд вопросов как теоретического, так и практического характера. Произошло организационное разграничение прокурорского надзора и руководства расследованием преступлений⁶⁸, но оно не коснулось органов дознания.

⁶⁸ Попов А. А. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 3.

Таким образом, история показывает закономерности становления и развития уголовно-процессуального управления в досудебном производстве, которые во многом отражают его юридическую природу как подсистемы государственного управления. Сначала просто усложнение последнего, а затем облечение его части в процессуальную форму сформировали совокупность весьма специфических черт, которые находят проявление в сфере его функционирования в современных условиях как в России, так и в зарубежных государствах. Обращает на себя внимание разнообразие тех подходов, которые имели место в реформировании органов предварительного расследования. Безусловно, они представляют собой ценный опыт, который может быть полезен в разработке современной концепции уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном судопроизводстве.

Изложенное позволяет обратить внимание на следующие наиболее значимые моменты, связанные с историей развития уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном судопроизводстве:

1. Зарождение уголовно-процессуального управления происходит еще во времена обвинительного типа судопроизводства во времена Древней Руси, когда возникает необходимость делегирования тех или иных процессуальных полномочий, поручения совершить те или иные процессуально значимые действия, а также в связи с потребностью введения контрольно-надзорных механизмов в сферу уголовного судопроизводства. Однако дальнейшее его развитие происходит с централизацией российского государства и образованием государственных органов, специализирующихся на сыскной деятельности по государственным преступлениям.

2. Отмечается разнообразие видов и подходов к организации управления органами предварительного расследования. Так, в рамках проводимых Петром I реформ образуются специализированные следственные органы – «майорские» канцелярии, а также следственная канцелярия генерал-прокуратуры. Наряду с ними действуют особые органы политического сыска – Преображенский приказ и Тайная канцелярия. По мере необходимости в экстраординарном порядке отдельным доверенным монарху чиновникам поручается производство следствия по определенному уголовному делу. Также образуется Розыскная контора при судебном органе – Вышнем суде. Функционировали и государственные структуры, осуществлявшие производство по конкретным видам преступлений, такие как, например, фискалаты и переписные канцелярии. Довольно существенные изменения происходят в управлении полицейскими структурами, особенно в периоды правления Екатерины II и Александра I.

3. В годы правления Александра II образуется институт судебных следователей, в котором не предусматривал каких-либо стоящих выше

по служебной лестнице руководителей или начальников. Соответственно отсутствовали такие элементы уголовно-процессуального управления как процессуальное руководство и процессуальный контроль, довольно широко ранее применявшиеся в уголовном процессе. Следователь осуществлял свою деятельность под надзором прокурора и контролем суда. Однако в советский период произошел полный отказ от такой системы управления, и следственный аппарат вводится сначала в систему прокуратуры, а затем в систему органов внутренних дел. Следственная деятельность перестает быть судебной функцией, а с образованием Следственного комитета России перестает быть также и прокурорской функцией.

4. Существенное развитие уголовно-процессуального управления происходит в советские годы, во-первых, в следственном аппарате органов прокуратуры, во-вторых, в системе органов внутренних дел с введением процессуального руководителя в 1965 году. – начальника следственного отдела. Аналогичный механизм процессуального контроля и руководства появляется в органах дознания лишь в начале XXI в. Вместе с тем данные правовые модели функционируют в условиях руководящей роли прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

5. Реформа, проведенная в период 2007-2011 гг., кардинально изменила систему уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора в досудебном производстве. Отмечаются как положительные, так и отрицательные ее результаты. Так или иначе, происходит формирование современных правовых моделей указанных видов деятельности. Одни из них носят инновационный характер и касаются процессуального управления в следственных органах, а также прокурорского надзора за их процессуальной деятельностью. Консервативная модель продолжает действовать в системе процессуального управления в органах дознания, будучи несколько скорректированной, но не подвергнутая кардинальным преобразованиям в современный период развития уголовного судопроизводства. Не претерпели существенных изменений и правовые средства прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей, оставаясь широкими и позволяя прокурору оказывать властно-распорядительное воздействие, осуществлять процессуальное руководство дознанием.

ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

2.1. Теоретические основы механизма уголовно-процессуального управления в досудебном производстве

Учение об уголовно-процессуальном управлении должно опираться на прочный фундамент теоретических положений, базирующихся на его концептуальных положениях. В связи с этим необходимо определить основные формы его функционирования, цель и задачи, предмет и объект, иные связанные с ним категории. Среди них важнейшее значение имеют правовые средства, через которые происходит осуществление процессуального контроля и процессуального руководства, а также осуществление другого рода актов процессуально-управленческого характера, подлежащих обязательному исполнению. На этой основе раскрывается система уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном судопроизводстве в Российской Федерации.

Обратим внимание на определение управления в органах безопасности, сформулированное И. В. Махиным как это система обеспечивающих действий, которые позволяют руководителям создавать, поддерживать и развивать различные внутренние условия для успешной процессуальной деятельности исполнителей (организационных звеньев)⁶⁹. При этом им выделяется три разновидности управления: административно-организационное; кадрово-ресурсное; процессуально-организационное. Интересно, что третья из них – это не уголовно-процессуальное управление, поскольку органы безопасности имеют полифункциональную правосубъектность, в которой следственная деятельность – лишь одно из направлений их деятельности, осуществляемая специальными подразделениями. Под процессуально-организационным управлением И. В. Махинин имеет в виду подготовку планов, проведение контроля и подведение итогов служебной деятельности исполнителей⁷⁰. Исходя из теории функций управления могут быть выделены следующие его составляющие: принятие решения; организация; регулирование (контроль сверху); учет; обратная связь (контроль снизу)⁷¹. Кроме того, к ним относят: целеполагание; прогнозирование и планирование, разработку стратегии; информирование;

⁶⁹ Махинин И. В. Основы управления в органах безопасности : учебник. М. : Изд-ль Шумилова И.И., 2001. С. 8.

⁷⁰ Там же. С. 12-14.

⁷¹ Шабров О. Ф. Политическое управление. М., 1997. С. 28.

организацию; координацию и регулирование; активизацию; контроль за исполнением управленческих решений, учет и отчетность, обобщение и оценку результатов управления⁷².

Уголовно-процессуальное управление следует отделять от административного управления, в рамках которого сосредоточены вопросы планирования, общего контроля и различные административно-служебные аспекты функционирования органов и подразделений предварительного расследования. Данные моменты необходимо учитывать при проведении исследования его системы, функционирующей в досудебном уголовном производстве.

В качестве формы уголовно-процессуального управления могут рассматриваться все возможные варианты его проявления в практической деятельности. Напомним, что в узком его понимании мы рассматриваем уголовно-процессуальную деятельность лишь руководителей органов и подразделений предварительного расследования, а если обратиться к другим государствам, в прокуратурах которых сохранился следственный аппарат в органах прокуратуры, то также и процессуально-управленческую деятельность прокурора. Исходя же из широкого понимания уголовно-процессуального управления, ведущее производство по материалам проверок сообщений о преступлениях или по уже возбужденному уголовному делу лицо, то есть следователь или дознаватель (в других странах также и прокурор), выступает субъектом его осуществления в рамках данных производств.

Прежде всего, уголовно-процессуальное управление как вид уголовно-процессуальной деятельности может проявлять себя в таких формах, как процессуально-управленческие действия и акты процессуального управления (решения). Если рассматривать его в качестве одной из функций уголовного судопроизводства, то оно может быть условно подразделено на деятельность по осуществлению процессуального контроля и деятельность по осуществлению процессуального руководства. В этом варианте учитывается характер воздействия на объект управления. При этом возможно выделение обеспечивающих (организационных) действий проверочного характера, которые являются одним из способов получения информации о состоянии объекта управления, анализ которой позволяет определить требует ли оно корректировки, исправления или направления в нужное русло. В зависимости от того, какие установлены отклонения от заданных параметров, нарушений или недостатков, принимается решение о применении соответствующих мер или мероприятий. Так, в досудебном производстве на постоянной основе ведется проверка процессуальных

⁷² Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Указ. соч. С. 52–53.

документов (документальная), по итогам которой принимаются различные решения, связанные, например, с продлением процессуальных сроков, согласованием каких-либо действий или решений, отменой последних и т. д.

Уголовно-процессуальное управление может вестись как непосредственно, так и опосредованно, через прямые и косвенные механизмы. Непосредственное осуществляется в реальном времени, когда в ходе осуществления основного производства делаются те или иные его корректировки со стороны руководителя органа или подразделения предварительного расследования. Например, это управленческая деятельность следователей (дознавателей) при осмотре места происшествия. В советские и постсоветские (до 2007 г.) годы при крупных происшествиях, убийствах, совершении иных особо тяжких преступных вместо них выезжали и руководили проведением осмотров прокуроры. В большинстве стран-участниц СНГ таковое практикуется и поныне. В Российской империи правовые средства непосредственного воздействия устанавливались в рамках прокурорского надзора еще в XIX в., а в 19094 г., когда приравнивали жандармское дознание по политическим делам к судебному следствию, прокурорам вменялось в обязанности в рамках такого руководства присутствовать при допросах. Однако на практике такие формы контроля (надзора) не нашли должного применения на практике. Они находят реальное и долгосрочное применение лишь в советские годы, когда прокурор становится главным организующим субъектом в досудебном уголовном производстве.

Обратим внимание на такие формы уголовно-процессуального управления, как дача следователем (дознавателем) разового поручения или принятие им того или иного процессуального решения с направлением его на исполнение органу дознания. В обоих случаях применяются акты управления, которые требуют осуществления определенных, в них указанных, следственных или иных процессуальных действий или процессуальных действий либо содействия при их осуществлении (п. 4 ч. 2 ст. 38, п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ). Из последних наиболее широко применимы фактическое задержание, отдельные оперативно-розыскные мероприятия или в целом оперативно-розыскное сопровождение. Уголовно-процессуальная и оперативно-розыскная деятельность – две самостоятельные подсистемы государственного управления, но во многом взаимосвязанные и постоянно взаимодействующие друг с другом. Анализируя цели и задачи их деятельности, наблюдается их сходство, в связи с чем можно сделать вывод о немыслимости существования одной из этих подсистем без другой. Как наиболее важные можно отметить следующие характеристики, проявляющиеся при их соприкосновении: целенаправленность совместных действий и усилий; постоянный обмен информацией; планирование, организация и координация совместной и самостоятельной

деятельности в рамках производства по конкретному уголовному делу или по конкретным материалам проверки сообщения о преступлении; учет и контроль, включая оценку качественно-количественных показателей проделанной работы.

Если речь идет о поручении органу дознания производства того или иного следственного или иного процессуального действия, то здесь имеет место именно уголовно-процессуальное управление, поскольку поручается осуществление именно уголовно-процессуальной деятельности, а не какой-то другой. Здесь вполне применимы такие понятия, как процессуальная подчиненность и процессуальная дисциплина в своевременном и качественном исполнении актов управления, исходящих от следователя или дознавателя. Тогда же, когда поручается проведение оперативно-розыскных мероприятий или требуется оперативно-розыскное сопровождение, акт процессуального управления подлежит обязательному исполнению⁷³, но не в рамках уголовно-процессуальных отношений, и под руководством соответствующих начальников оперативно-розыскных служб. При этом право тем или иным образом вмешиваться в их работу следователем и дознавателям закон не предоставляет.

Еще одна форма уголовно-процессуального управления реализуется посредством процессуального руководства следственной группой или группой дознавателей. Это уже не просто принятие акта управления, а являющаяся во времени уголовно-процессуальная деятельность руководителя такой группы. Этот период равен времени производства по уголовному делу или его части, начиная с принятия решения руководителем следственного органа или начальника органа дознания о создании группы. Такое решение может рассматриваться в качестве акта управления. Часть 2 ст. 163 УПК РФ предусматривает возможность образования следственной группы, в состав которой включены сотрудники оперативно-розыскной службы.

Однако руководство такой группой осуществляет именно следователь, который наделяется исключительно процессуальными полномочиями по принятию процессуальных решений и производству процессуальных действий. Включение в состав такой группы оперативных работников необходимо больше для повседневного и непосредственного взаимодействия и обмена информацией в рамках производства по тому или иному уголовному делу, устранения организационной разобщенности⁷⁴, что особенно важно, когда она образуется из сотрудников разной ведомственной

⁷³ Статья 14 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144 «Об оперативно-розыскной деятельности».

⁷⁴ Дознание в органах внутренних дел : учебник / под ред. Д. А. Натуры. Том I. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 108.

принадлежности. Важно понимать отличия между следственной группой, которая создается не на основании уголовно-процессуального решения, и следственно-оперативной группой, формируемой на основе межведомственных актов⁷⁵. Например, действует приказ МВД России от 29 апреля 2015 года № 495дсп «Об утверждении Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел». Однако указанный документ для служебного пользования, и это не дает нам возможности раскрыть данный вопрос подробнее. В его предшественниках говорилось о следующих видах следственно-оперативных групп: дежурная; целевая (временная); специализированная (постоянно действующая); совместная (бригада)⁷⁶.

В процессуальном решении о создании группы указывается, какие поименно следователи её составляют, какие включаются в состав оперативные работники (если включаются), а также лицо, её возглавляющее (руководитель следственного органа или один из следователей группы). Законом предусмотрен перечень решений, которые вправе принимать руководитель группы. В части 3 ст. 163 УПК РФ отмечено, что он принимает уголовное дело к своему производству и руководит действиями других следователей из её состава. Однако, во-первых, не раскрывается, с помощью каких правовых средств он это делает, может ли давать им поручения и указания, во-вторых, не установлено, каким образом он может строить отношения с входящими в группу оперативными работниками.

В статье 223.2 УПК РФ содержатся аналогичные законоположения, посвященные группе дознавателей. Она создается решением начальника органа дознания по сложным и большого объёма уголовным делам. С этой целью им выносится отдельное постановление или сразу указывается в постановлении о возбуждении уголовного дела. Изменение её состава требует принятия им соответствующего процессуального решения. Заметим, что в группу дознавателей также могут включаться оперативные работники. Однако в рассматриваемой статье также не раскрываются правовые средства организации и руководства, имеющиеся у руководителя группы.

Руководитель как следственной группы, так и группы дознавателей осуществляет в основном организационную работу и, в отличие от других

⁷⁵ Захарова В. О., Самохвалов И. А. О некоторых особенностях функционирования следственно-оперативных групп: ошибки и рекомендации // Пробелы в российском законодательстве. 2023. Том 16. № 3. С. 209.

⁷⁶ Кулев А. Г. Уголовно-процессуальный статус следственной группы // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 12. С. 139-140.

ее членов, вправе принимать значимые процессуальные решения по уголовному делу, которые законодатель специально перечисляет в рассматриваемых статьях Уголовно-процессуального закона. Без создания группы они принимались бы следователем (дознавателем), в производстве которого находится дело. Полагаем, что было бы не лишним законодательно раскрыть каким образом осуществляется уголовно-процессуальное управление руководителем группы, состоящее, как предусматривает закон, в организационно-руководящей деятельности. Заметим, что на данное лицо не возлагается осуществление процессуального контроля, который остаётся в составе полномочий соответственно руководителя следственного органа и начальника органа дознания. То же самое касается и основных средств процессуального руководства. Так, он может распустить группу, изменить ее состав, дать указания о направлении расследования, производстве отдельных процессуальных действий. Руководитель следственной группы также может дать указания руководителю группы о квалификации и объеме обвинения, применении мер уголовно-процессуального принуждения. Заметим, что в законе не раскрывается вопрос о том, распространяется или нет уголовно-процессуальное управление начальника подразделения дознания на созданную начальником органа дознания группу или после ее создания оно возлагается в полном объеме на последнего, как это происходит в отношении уполномоченных дознавателей.

Таким образом, на основании изложенного могут быть выделены следующие основные формы уголовно-процессуального управления: процессуальное руководство и контроль руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания; дача поручений на производство следственных и иных процессуальных действий; руководство следственной группой или группой дознавателей. Все они направлены на обеспечение надлежащего функционирования уголовно-юрисдикционной деятельности. Однако наряду с перечисленными формами в сфере уголовного судопроизводства могут быть обнаружены и иные формы.

Напомним, что в широком понимании уголовно-процессуального управления управленческим воздействием охватываются процессуальные отношения, складывающиеся при участии участников уголовного процесса, вовлекаемых в основное производство в качестве подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, специалиста, эксперта, переводчика и т. д. В таких отношениях функция уголовно-процессуального управления выполняется не только руководителями органов и подразделений предварительного расследования, но и следователями и дознавателями. Последние принимают различного рода процессуальные решения, обязательные для исполнения, которые представлены только как поручения.

Итак, выше упоминалось преимущественно о таких решениях, которые наряду с поручениями адресуются органам дознания и предполагают осуществление определенных действий, процессуального и непроцессуального характера. Однако упоминалось также и то, что наряду с ними могут приниматься решения, которые ограничивают права и свободы участников досудебного производства, например, о применении меры пресечения, отобрании обязательства о явке. В ходе производства следственных действий следователь (дознатель) вправе требовать определенного поведения от участвующих в нем лиц, руководить работой участкового уполномоченного, специалистов и оперативников, например, при осмотрах мест происшествий. Полагаем, что в самом широком понимании реализация всех этих полномочий также связана с осуществлением управленческого воздействия в сфере досудебного уголовного судопроизводства.

Основной метод государственного управления в современных условиях – убеждение. Согласно нормам Конституции РФ защита прав личности – основная обязанность государства, их ограничение допустимо исключительно на основании закона и при наличии на то правовых оснований, а также строго в установленном им порядке. Это в полной мере распространяется и на уголовно-процессуальное управление, которое базируется в первую очередь на назначении уголовного судопроизводства, которое установлено как развитие и детализация приведенных конституционно-правовых установлений. Даже когда речь идет о воздействии на лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений, применение метода убеждения исключаться не должно. Однако в таких случаях он применяется наряду с методом принуждения, когда такие лица, например, содержатся под стражей. То, какой метод подлежит применению, во многом зависит от того, какие управленческие механизмы действуют. Действует известное правило – тогда, когда не удастся достичь требуемого посредством убеждения, приходится применять принуждение. И второе правило – принуждение должно быть обоснованным, излишне не ограничивающим права и законные интересы личности. Эти правила заложены в самом назначении уголовного судопроизводства и многих его институтах. Например, на них основывается система мер уголовно-процессуального пресечения и порядок их применения.

При осуществлении процессуального руководства и контроля не идет речи об ограничении прав личности, здесь отношения строятся между руководителем и подчиненным ему лицом как в процессуальном плане, так и в административном. Однако и здесь применимы оба рассматриваемых метода. По умолчанию применяется метод убеждения, а при необходимости может подлежать применению и метод убеждения. Однако принуждение касается профессиональной деятельности следователей и дознавателей.

Например, если руководитель следственного органа по результатам проверки материалов уголовного дела приходит к выводу о принятии следователем незаконного или необоснованного решения, то он отменяет его своим постановлением, реализуя имеющиеся властно-распорядительные полномочия. Он может быть отведен при наличии на то оснований, у него могут быть изъяты материалы дела и переданы другому следователю и т. д.

Методология уголовно-процессуального управления в целом представляет собой совокупность методов его осуществления в практике досудебного уголовного судопроизводства. Ее разработка должна вестись на основе науки о методах государственного управления в целом, посредством ее перевода на платформу уголовного судопроизводства с учетом всей специфики последнего, обусловленной как процессуальной формой, так и назначением, задачами и системой принципов, установленных Уголовно-процессуальным законом.

Так, следует учитывать, что уголовно-процессуальное управление осуществляется не только для целенаправленного воздействия на объект управления, оно является юрисдикционной деятельностью, направленной на установление материальных правовых отношений. Это обуславливает некоторую его специфику. Например, направление того или иного запроса осуществляется не просто так, а в целях получения имеющей определённое значение для расследования информации. Другой пример – отмена того или иного постановления следователя в порядке процессуального контроля руководителем следственного. Основанием для этого может послужить его незаконность, необоснованность ввиду неподтверждения доказательствами по делу, неполнота проведённых процессуальных действий для его принятия и т. д.

В. Д. Самойлов считает, что главное в государственном управлении – это адаптация его механизма к изменениям условий воздействия, динамике развития общества и потребностей людей⁷⁷. Это имеет отношение ко всем его частным теориям, например, к уголовно-процессуальному управлению, которое является категорией весьма динамичной. Способность адаптироваться к меняющейся реальности – это важнейшая в современную эпоху масштабных перемен характеристика государственного управления как «гибкость». Она должна быть обеспечена и нормами Уголовно-процессуального закона при применении методов и средств процессуального управления. Так, руководитель следственного органа вправе давать широкий круг указаний следователю, отменять любые его постановления, согласовывать различного рода его действия и решения.

⁷⁷ Самойлов В.Д. Концептуальные основы теории государственного управления // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 247.

В органах дознания также есть процессуальные руководители, но они не наделены такой широтой полномочий, и это делает их управленческую деятельность менее гибкой, больше зависящей от надзирающего прокурора. Как уже отмечалось, на данный момент в досудебных стадиях российского уголовного процесса функционируют две модели уголовно-процессуального управления (а его узком понимании).

В качестве эффективности управления можно рассматривать результативность, соотношенную со своевременностью, степенью достижения целей и уровнем произведённых при этом затрат, качеством управления и удовлетворенностью исполнителей⁷⁸. Если перевести приведенное умозаключение на платформу уголовно-процессуального управления, то можно наблюдать, как минимум, наличие таких элементов, как процессуальные сроки (учитывая принцип разумности сроков, закрепленный ст. 6.1 УПК РФ), назначение уголовного судопроизводства, экономичность досудебного производства, законность и качество формируемой доказательственной базы. Если институт пореформенного института прокурорского надзора необходим как внешняя гарантия обеспечения законности и соблюдения прав личности в досудебном уголовном судопроизводстве, то уголовно-процессуальное управление призвано наряду с этим также организовывать осуществление уголовно-процессуальной деятельности следователей, дознавателей, органов дознания, таким образом, чтобы она была также и эффективной и результативной, процессуально согласованной.

В конечном итоге система контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве должна быть ориентированы на назначение уголовного судопроизводства, способствовать в рамках своих возможностей обеспечению его надлежащей реализации в основном производстве сначала по материалам проверок сообщений о преступлениях, а за тем уже по возбужденному уголовному делу. Это не что иное, как сверхпринцип, наиболее фундаментальное начало, пронизывающее всю уголовно-процессуальную деятельность от ее начала до завершения. Поэтому все задействованные в уголовном судопроизводстве государственные органы и должностные лица, в том числе при осуществлении процессуального управления обязаны соотносить с ним свою уголовно-процессуальную деятельность. Наряду с ним должны найти свою реализацию и принципы уголовного процесса, как прямо установленные, так и вытекающие из разного рода правовых установлений Уголовно-процессуального закона.

⁷⁸ Махинин И. В. Указ. соч. С. 25–26.

Процессуальная форма связывает всех участников досудебного производства, требует соблюдения совокупности установленных законом процедур, а в целом – установленного порядка уголовно-процессуальной деятельности. Однако, если обратиться к УПК РФ, то в нем не нашли своего закрепления ни задачи уголовного судопроизводства, ни функциональные обязанности руководителей органов (подразделений) предварительного расследования, тогда как в уголовно-процессуальных законах ряда стран Содружества Независимых Государств такие правовые установления нашли свое закрепление. Так, в дальнейшем будут приводиться пример норм, в которых предусмотрены требуемые характеристики предварительного расследования, такие как всесторонность, полнота и объективность. Полагаем, что они наряду с другими указанными выше параметрами (законность, эффективность, результативность, качество) составляют предмет уголовно-процессуального управления.

Задачи уголовно-процессуального управления в досудебном производстве могут быть выведены из назначения и принципов уголовного судопроизводства посредством их анализа, а также сопоставления другими процессуальными нормами, регламентирующими порядок ведения досудебного производства. Их система может быть представлена следующим образом:

1. Обеспечение руководителем органа (подразделения) предварительного расследования законности, соблюдение прав личности в сфере уголовно-процессуальной деятельности процессуально подчиненных ему следователей (дознавателей). Это, прежде всего, такие властно-распорядительные полномочия, которые связаны с отменой их процессуальных решений, разрешением их самоотводов и заявленных им отводов, изъятием материалов или уголовных дел из их производства, согласование возбуждаемых ими перед судом ходатайств, утверждении их процессуальных решений.

2. Обеспечение оптимального функционирования уголовно-процессуальной деятельности следователей (дознавателей) посредством принятия руководителем органа (подразделения) предварительного расследования процессуально-организационных мер, таких как, например, поручение (распределение, перераспределение) материалов доследственных проверок и уголовных дел между процессуально подчинёнными ему лицами, создание следственных групп (групп дознавателей), изменение их состава.

3. Обеспечение полноты и всесторонности их уголовно-процессуальной деятельности, корректировка в части процесса доказывания, раскрытия преступных деяний, изобличения совершивших их лиц. Это, прежде всего, дача указаний о направлении или ходе производства

расследования, производстве конкретных процессуальных действий, возвращение уголовного дела с указаниями о производстве дополнительного расследования, а в ряде случаев также и согласованием определённых процессуальных решений.

4. Обеспечение результативности и качества уголовно-процессуальной деятельности следователей (дознавателей) через реализацию ряда указанных выше процессуальных средств, при продлении процессуальных сроков и во многих других случаях.

Представленная дифференциация задач уголовно-процессуального управления условна. Например, дача указаний о привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, направлена на решение разных задач. То же самое касается и ряда других полномочий руководителей органов и подразделений предварительного расследования. Способствуют их решению также и механизмы непроцессуального (административного) управления, позволяющие, в частности, обеспечить сохранность структуры организованной системы органа (подразделения) предварительного расследования, поддержание определенного режима его деятельности, организация взаимодействия с оперативно-розыскными и криминалистическими службами, и т.д.

Относительно предмета уголовно-процессуального управления обратим внимание на ряд правовых установлений. Первое из них установлено в п. 9 ст. 5 УПК РФ, где говорится о том, что досудебное производство – уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая с момента официальной регистрации сообщения о преступлении и оканчивающаяся передачей уголовного дела прокурору для направления в суд. Отделяя от него институты надзора и процессуального управления, выше мы его рассматривали как основное производство, принятое определённым следователем или дознавателем либо руководителя следственной группы или группы дознавателей. Однако не важно, в широком или в узком аспекте мы понимаем уголовно-процессуальное управление, его временные рамки не меняются, остаются такими же, совпадают с началом и окончанием досудебного производства. Если рассматривать, например, отмену постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении, то на лицо выход за его рамки⁷⁹. Данная специфика не носит принципиального характера и не имеет большого практического значения, но, как представляется, не может остаться за рамками научного анализа.

⁷⁹ Часть 1.1 статьи 214 УПК РФ даже предусматривает особенности порядка отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования годичной давности.

Такое понимание предметной области уголовно-процессуального управления было бы неполным, исходящим из его узкого понимания, когда в качестве его объектов выступают лишь следователи и дознаватели. Например, процессуальный контроль может осуществляться и в отношении руководителей органов уголовного преследования со стороны вышестоящих лиц, обладающих соответствующими полномочиями. Более того, процессуальное управление может касаться деятельности органа дознания, включая его оперативно-розыскные подразделения. В этом случае оно ограничивается изданием акта управления.

Так или иначе, но следует понимать, что органы предварительного расследования и оперативно-розыскные органы – две разные самостоятельные подсистемы государственного управления, которые должны находиться в тесной взаимосвязи. Они обмениваются информацией, осуществляют взаимосвязанную работу, поэтому важное значение приобретает соблюдение процессуальной дисциплины при необходимости исполнения поручений следователя или дознавателя. Совместные действия и усилия могут быть эффективны, если они целенаправленны, позволяют реализацию плана расследования, который формируется основным организующим субъектов – следователем или дознавателем. Требуется высокий уровень взаимодействия, учитывающий структуру этих органов, компетенцию, правовой статус. Что касается учета и контроля, то они должны осуществляться на основе оценки качественных и количественных показателей досудебного производства, отражающих его результативность.

В рамках производства по материалам и уголовным делам любое взаимодействие выходит за рамки уголовно-процессуального управления. Оно осуществляется не в рамках уголовно-процессуальных отношений, а вне их, с образованием правовых связей иного типа. В последних наряду с представителями органов предварительного расследования принимают участие различные подразделения и должностные лица органов внутренних дел, других правоохранительных органов и органов безопасности, экспертно-криминалистических центров, иных государственных органов и органов местного самоуправления, а также негосударственные образования. В ходе своей процессуальной деятельности следователи и дознаватели, как уже неоднократно отмечалось, оказывать на них управленческое воздействие, могут обязать совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, поэтому предметом уголовно-процессуального управления охватывается их должное поведение, обусловленное обязательным для исполнения требованием следователя или дознавателя, ведущего производство по материалам или по уголовному делу. Речь идет о законных и обоснованных требованиях, направленных на решение определенных задач уголовного судопроизводства.

В связи с этим подлежит дифференциации управляющее воздействие в зависимости от его распространения на те или иные объекты уголовно-процессуального управления, ориентируясь в первую очередь на процессуальное законодательство, а не на организационно-административные правовые средства, им не регламентированные. Именно здесь и возникают практически значимые вопросы о соотношении процессуальных и непроцессуальных способов управления в системе органов предварительного расследования.

В рамках исследования теоретических положений, составляющих концептуальные основы уголовно-процессуального управления, уже предпринималась попытка обращения к законам функционирования государственного управления, разработанным представителями науки государственного управления. Обратим внимание на то, что имеются в виду не законы как разновидность нормативных правовых актов, а объективные законы, существующие вне зависимости от чьей-то воли. Представляется сложной задачей их перенесение на платформу уголовно-процессуального управления. Но следует понимать, что это важный момент и, в частности, необходимый для уяснения механизмов управленческого воздействия. Так или иначе, но здесь требуется в полной мере учитывать особенности уголовно-процессуальной формы, назначение, принципы и другие ключевые характеристики уголовного судопроизводства.

Известный ученый-административист А. П. Лончаков выделяет следующие пять законов функционирования государственного управления⁸⁰:

1. Закон обеспечения и использования общественных отношений. В нашем случае речь пойдет о уголовно-процессуальных правовых связях, имеющих управленческий характер в сфере досудебного производства. Они складываются по поводу реализации соответствующих полномочий субъектами уголовно-процессуального управления в целях выполнения своих функциональных обязанностей с учетом назначения, задач и принципов уголовного судопроизводства. Напомним, что в ст. 6 УПК РФ речь идет именно о защите лиц, потерпевших от преступлений, подозреваемых и обвиняемых в их совершении. И далее говорится о том, каким образом это обеспечивается – через осуществление уголовного преследования, отказ от него, а также институт реабилитации. Полагаем, будет оправданным раскрытие этих групп правовых средств через установление задач уголовно-процессуальной деятельности, как это было сделано в УПК РСФСР. Что касается принципов, установленных в главе II УПК РФ, то подавляющее их большинство также носит правозащитный и правообеспечительный характер.

⁸⁰ Лончаков А. П. Предмет и система административного права Российской Федерации: учебное пособие. Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. техн. ун-та, 1999. 175 с.

Полагаем, в совокупности упомянутые правоустановления фундаментального характера образуют концептуальную основу обеспечения и использования уголовно-процессуальных отношений. Ими на самом общем уровне регламентируется должное поведение участников уголовного судопроизводства, границы реализации ими процессуальных прав. Любые другие нормы уголовно-процессуального права должны соответствовать им, не могут им противоречить, должны максимально развивать их смысл и содержание. В полной мере это касается и тех норм, на основе которых в досудебном уголовном судопроизводстве функционирует механизм уголовно-процессуального управления.

2. Закон единства государственного управления и социальной регуляции. Этот закон наиболее сложен в плане его понимания через призму института уголовно-процессуального управления. Выше обращалось внимание, насколько на самом деле широк его предмет, если рассматривать его в самом широком понимании. Входящие в его состав органы и лица испытывают определенное управленческое воздействие со стороны следователей и дознавателей. Однако оно в обязательном порядке должно соотноситься с их поведением, в противном случае рассматриваемый закон нарушается. Более того, важной обязанностью следователей и дознавателей является охрана и обеспечение процессуальных прав и интересов участников досудебного производства.

3. Закон внешнего дополнения государственных полномочий. В досудебном уголовном судопроизводстве оно обеспечивается в части уголовно-процессуального управления, прежде всего, механизмами прокурорского надзора и судебного контроля. По отношению к нему они носят внешний характер. Видится значительным упущением отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве специальных полномочий прокурора, позволяющих реагировать на случаи невыполнения или ненадлежащего выполнения руководителями органов и подразделений предварительного расследования предусмотренных законом обязанностей по осуществлению уголовно-процессуального управления. Обеспечение действия рассматриваемого закона основывается на возможности реализации участниками уголовного процесса права на подачу ходатайств и жалоб, которые могут касаться оказания на них управленческого воздействия.

4. Закон внутреннего дополнения государственных полномочий. Само по себе уголовно-процессуальное управление в его узком понимании, как уже неоднократно указывалось выше, представляет собой внутреннее дополнение, способное оказывать влияние на основное производство по материалам проверок сообщений о преступлениях и уголовным делам. Поэтому действие данного закона осуществляется посредством реализации руководителями следственных органов, начальниками органов

и подразделений дознания полномочий по процессуальному контролю и руководству уголовно-процессуальной деятельностью соответственно следователей и дознавателей в досудебном производстве.

5. Закон неравномерности и конфликтности развития общественных отношений. Что касается конфликтности, то в узком понимании уголовно-процессуального управления его надлежащее осуществление должно обеспечивать ее отсутствие. В широком же понимании его избежать удастся далеко не всегда, поскольку речь идет о совершении преступных деяний, а совершившие их лица стараются избежать уголовного наказания, могут предпринимать попытки воспрепятствования действиям представителей органов предварительного расследования, избегают исполнения актов управления. Уголовно-процессуальное управление представляет собой довольно динамичный процесс, довольно часто сталкивающийся с довольно сложными следственными ситуациями. Конечно же о равномерности его развития говорить вряд ли приходится.

Законы функционирования государственного управления вполне могут быть перенесены на платформу уголовного судопроизводства. Однако, в рамках настоящей работы лишь предпринята попытка такая попытка, но мы понимаем, что они требуют дальнейшего глубокого исследования в рамках учения об уголовно-процессуальном управлении. В сфере его функционирования они приобретают существенное преломление, показывают специфические характеристики, представляющие интерес для современной науки. Это еще раз показывает, что достижения теории государственного управления могут быть весьма полезны для построения концепции уголовно-процессуального управления. Но важно учитывать всю совокупность особенностей уголовно-процессуальной деятельности, обусловленную, прежде всего, ее особой формой - процессуальной.

Учение об уголовно-процессуальном управлении как частная теория науки уголовного судопроизводства включает в себя комплекс вопросов, рассматривающих его как деятельность и систему правовых связей. Наряду с рассмотренными выше теоретическими положениями особое внимание следует уделить правовым средствам, под которыми мы понимаем формы реализации полномочий субъектов уголовно-процессуального управления. Именно через их реализацию на системной основе запускается и функционирует весь его механизм.

Итак, уголовно-процессуальное управление в его узком понимании, олицетворяя единство многообразия, составляет емкая совокупность правовых средств, которые могут быть дифференцированы на две основные группы – средства процессуального контроля и средства процессуального руководства. В УПК РФ они закрепляются в качестве полномочий руководителей органов и подразделений предварительного расследования.

Как уже упоминалось, в России руководство дознанием осуществляется и прокурором, но его деятельность носит надзорный характер и в качестве управленческой ввиду этого не рассматривается.

УПК РФ не регламентирует задачи уголовного судопроизводства. В связи с этим на практике приходится сталкиваться с проблемой определения функциональных обязанностей как следователей и дознавателей, так и руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания. Возникает и вопрос об установлении предмета и пределов осуществления процессуального контроля и руководства в досудебном производстве. Нет и каких-либо ориентиров для этого в системе принципов уголовного процесса, составляющих главу II УПК РФ. В ней отсутствуют какие-либо специальные нормы, на которые могли бы опираться в своей деятельности лица, осуществляющие уголовно-процессуальное управление.

Однако можно обратить внимание на ст. 7 УПК РФ, посвященную принципу законности, в которой предусмотрена возможность исключения недопустимых доказательств, а также установлены требования к процессуальным решениям. Но ни на уровне принципов, ни даже на уровне общих условий предварительного расследования закон не закрепляет фундаментальных основ процессуальной деятельности следователей и дознавателей. Уход от принципа объективной истины повлек за собой исключение правоустановлений об объективности, всесторонности и полноте проверок сообщений о преступлениях и предварительного расследования. Лишь частично об этом упоминается в ст. 152 УПК РФ, где речь идет о правилах определения подследственности, а также в ст. 154 УПК РФ, посвященной выделению уголовных дел в отдельное производство.

Полагаем, уголовно-процессуальное управление должно вестись по определенным законом ориентирам. Они должны найти свое отражение, прежде всего, в правовых установлениях общего характера – принципах или, как минимум, в общих условиях предварительного расследования. Недостаточно просто перечислить полномочия наделенных властными функциями участников уголовного процесса, нужно установить их функциональные обязанности. В противном случае на практике неизбежно будут возникать перекосы, нежелательная динамика и широкая вариативность применения правовых средств воздействия на основное производство в режиме процессуального контроля и руководства со стороны руководителей (начальников) органов предварительного расследования.

Руководитель следственного органа оправданно обладает широким кругом организационно-процессуальных полномочий, таких как право поручения производства расследования тому или иному следователю,

изъятия уголовных дел у одних следователей с передачей их другим, создания следственных групп и определения их состава. Процессуальное руководство с его стороны обеспечивается, прежде всего, правом давать обязательные для исполнения письменные указания, которые могут касаться как направления расследования, так и производства отдельных следственных действий. Также он может давать указания о привлечении лица в качестве обвиняемого, избрании в его отношении мер пресечения. Обращает на себя внимание тот факт, что через применение данного правового средства руководитель способен оказывать влияние на формируемое следователем обвинение, его объем, квалификацию деяния в целом. Такие указания могут быть обжалованы вышестоящему руководителю следственного органа с представлением возражений на них, но согласно закону исполнение не всех из них может быть приостановлено.

В составе правовых средств, находящихся в распоряжении руководителей органов и подразделений предварительного расследования процессуально-организационные полномочия не направлены на контроль и руководство процессуальной деятельностью следователей и дознавателей, но позволяют решать определенные организационные задачи. Таковыми (преимущественно) наделялся начальник следственного отдела, введенный в сферу уголовного судопроизводства в 1965 г.

В настоящее время аналогичными полномочиями наделяются возглавляющие подразделения следствия и дознания руководители в подавляющем большинстве постсоветских стран, хотя во многих из них стала намечаться тенденция к их расширению⁸¹. В законах некоторых из них закрепляется, что соответствующий руководитель (начальник) обеспечивает точное и своевременное исполнение требований прокурора подчиненными следователями или дознавателями.

Таким образом, в системе правовых средств уголовно-процессуального управления руководителя следственного органа можно условно различать следующие три группы:

1. Организационно-процессуальные - право поручения производства расследования тому или иному следователю, изъятия уголовных дел у одних

⁸¹ В этом отношении наиболее интересен состав полномочий начальника органа уголовного преследования (МВД, Наццентр по борьбе с коррупцией, Государственная налоговая служба, Таможенная служба), установленный ст. 56 УПК Республики Молдова. Так, он координирует деятельность офицеров по уголовному преследованию, содействует получению необходимых материалов и сведений, принимает меры по своевременному исполнению их поручений о производстве специальных розыскных мероприятий // Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397729.

следователей с передачей их другим, создания следственных групп и определения их состава⁸².

2. Правовые средства процессуального руководства. К ним может быть отнесено право давать письменные указания, которые могут касаться различных вопросов, таких как направление расследования, производство отдельных следственных действий, применение мер пресечения, привлечение лица в качестве обвиняемого, квалификация преступного деяния и объем обвинения.

3. Правовые средства процессуального контроля. Прежде всего, это отмена постановлений следователя, его отстранение от расследования, санкционирование (согласование) его действий (решений), продление процессуальных сроков, разрешение заявленных ему (им) отводов и самоотводов, а также возвращение уголовного дела на дополнительное расследование.

Если суммировать правовые средства уголовно-процессуального управления, которыми обладают начальник подразделений дознания и начальник органа дознания, то в своей совокупности они окажутся гораздо более скромными, чем те, которыми наделен руководитель следственного органа. Понятно, что это связано ни с чем иным как закреплением за прокурором целого ряда полномочий по надзору за процессуальной деятельностью дознавателей. В советской модели досудебного производства руководители органов и подразделений расследования играли преимущественно вспомогательную роль, были наделены в основном процессуально-организационными полномочиями и действовали в условиях главенствующей роли прокурора. Последний и сейчас выступает ключевой фигурой в досудебных стадиях уголовного процесса, будучи в конечном итоге монопольным обладателем обвинительной власти, решающим вопрос о направлении уголовного дела в суд, а затем – поддерживающим государственного обвинения по нему.

Законом предусмотрена двухуровневая система уголовно-процессуального управления деятельностью управомоченных дознавателей⁸³. В ней предусмотрено разграничение полномочий между начальником подразделения дознания и начальником органа дознания. Если первый

⁸² Они также касаются таких вопросов, как организации исполнения решений суда и прокурора, поручений следователей других органов предварительного расследования, в том числе запросов, связанных с оказанием международной помощи по уголовным делам, а также связанных с организацией расследования преступлений, дальнейшего производства в случаях его возобновления по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, с определением подследственности при соединении уголовных дел и в других случаях.

⁸³ Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс) : учебник / под ред. проф. Э. К. Кутуева. 3-е изд., перераб. и доп. М. ; Б. : Директ-Медиа, 2020. С. 96–97.

из них возглавляет специализированное подразделение, предназначенное для расследования преступлений в форме дознания, то процессуальным статусом второго в органах внутренних дел, в частности, может обладать несколько должностных лиц. Так, начальник районного управления (отдела) МВД России, руководствуясь законом, наделяет таковым начальника полиции⁸⁴, делегируя ему определённую часть своих процессуальных полномочий, которые он реализует лично, а также через своих заместителей.

Начальник органа дознания обладает рядом полномочий, аналогичных тем, которыми наделён начальник подразделения дознания. Однако в рамках двухуровневой системы уголовно-процессуального управления именно в его компетенции находится первичное продление процессуальных сроков, утверждение обвинительных актов и постановлений, возвращение уголовных дел на дополнительное дознание или производство дознания в общем порядке, а также в связи с необходимостью пересоставления обвинительного документа. Им же реализуются правомочия процессуально-организационного характера, состоящие в поручении должностным лицам вверенного ему органа дознания проведения оперативно-розыскных мероприятий, производства следственных действий, а также в исполнении соответствующих постановлений суда, следователя или дознавателя.

В целом система правовых средств процессуального управления начальника органа дознания может быть представлена следующим образом:

1. Право поручать проверку сообщения о преступлении и принятие решения по нему, производство неотложных следственных действий или дознания по возбужденному уголовному делу. Другая группа поручений направлена на исполнение поступивших в орган дознания поручений и постановлений следователей и дознавателей, связанных с проведением оперативно-розыскных мероприятий, отдельных следственных действий и иных процессуальных действий, задержанием подвергаемых уголовному преследованию лиц, приводом участников уголовного судопроизводства и др. Также в сферу его компетенции входит создание групп дознавателей и изменение их составов.

2. Правовые средства процессуального руководства – право давать письменные указания, которые могут касаться лишь направления расследования и производства процессуальных действий.

3. Правовые средства процессуального контроля – первичное продление сроков проверки сообщений о преступлениях. По результатам изучения уголовного дела, поступившего на утверждение по окончании

⁸⁴ *Дознание в органах внутренних дел : учебник и практикум для вузов / Е. Н. Арестова, А. С. Есина, О. Е. Жамкова. 3-е изд. М. : Изд-во «Юрайт», 2023. С. 13–15.*

расследования, он вправе давать дознавателям указания о производстве дополнительного дознания, о производстве дознания в общем порядке, о пересоставлении обвинительного акта (постановления), а также прекратить уголовное дело или направить его для производства следствия. В рамках контроля за деятельностью начальника подразделения дознания по процессуальному руководству начальник органа дознания рассматривает письменные возражения дознавателей на его указания и принимает решения по ним.

Исследование проблем уголовно-процессуального управления находится в тесной связи с институтом прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов следствия и дознания. При большом разнообразии управленческих правоотношений в досудебном производстве в качестве основных его форм выступают процессуальное руководство и контроль, которые осуществляются через определённую систему правовых средств. Из процессуального руководства можно также условно выделить блок организационно-процессуальных полномочий. Все они предназначены для обеспечения работы органов предварительного расследования, надлежащего выполнения возложенных на них законом обязанностей. В своей совокупности они представляют единство, отражающее характер складывающихся в досудебном производстве управленческих уголовно-процессуальных отношений во всех взаимосвязях и взаимообусловленностях, присущих системному образованию. По отношению к ним прокурорский надзор, как, собственно, и судебный контроль, являются суплементарными составляющими, внешними гарантами их законного функционирования, гарантами незыблемости прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

Подводя итог изложенному, можно прийти к выводу о том, что уголовно-процессуальное управление представляет собой систему, обладающую концептуальным фундаментом. В целях развития учения о нем выше были рассмотрены формы, методы и законы его функционирования, а также задачи, предмет и объекты. Обоснована также система правовых средства, обеспечивающих его осуществление, которым будет уделено внимание в нижеследующих параграфах настоящего исследования.

2.2. Процессуальное руководство в системе уголовно-процессуального управления

Процессуальное руководство в уголовно-процессуальной науке понятие довольно распространенное, но единства взглядов на его понятие не наблюдается. В связи с этим постараемся выяснить его правовую природу,

определить место и значение в системе уголовно-процессуального управления. При рассмотрении исторического аспекта исследуемой проблематики мы обращали внимание на то, что такое средство процессуального руководства как письменное указание применялось еще Петром I. Само оно наиболее существенное развитие получило в советские время при проведении идеи о руководящей роли прокурора в уголовном судопроизводстве. В настоящее же время последний имеет возможность его применять в рамках надзора за органами дознания и дознавателями.

В предыдущем параграфе процессуальное руководство рассматривалось в качестве формы уголовно-процессуального управления, поскольку в таком качестве оно проявляется в реальной действительности. Также предусматривалась отдельная группа правовых средств, обеспечивающих его осуществление, в которой условно выделялся блок организационно-процессуальных полномочий. Обязанность руководить уголовно-процессуальной деятельностью следователей и дознавателей возлагается на соответствующих руководителей органов предварительного расследования и их подразделений, а также на руководителей следственных групп и групп дознавателей. Что касается прокурора, то он наделяется возможностью осуществления процессуального руководства, но оно не является формой уголовно-процессуального управления, оставаясь правовым средством прокурорского надзора.

Как мы полагаем, наличие возможности осуществления процессуального руководства и пределы его осуществления является значимой характеристикой процессуального статуса соответствующего участника досудебного производства. Оно способно оказывать наиболее существенное влияние на процессуальную независимость и самостоятельность, процессуальную свободу в деятельности следователей и дознавателей. В этой связи выделение такой возможности и обеспечивающих ее правовых средств имеет не только и не столько теоретическое, сколько практическое значение.

Вместе с тем, обратим внимание на то, что далеко не всеми учеными процессуальное руководство отделяется от процессуального контроля. Так, в рамках исследования концептуальных основ контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного процесса О. В. Химичева не соглашается с научными идеями таких процессуалистов, как А. М. Ларин, Э. Б. Мельникова, В. М. Савицкий и М. С. Строгович. Она не рассматривает процессуальное руководство в качестве самостоятельной функции,

отдельно от функции прокурорского надзора⁸⁵. При этом в качестве таковой выделяется процессуальный контроль начальника следственного отдела, осуществление которого как раз и происходит в виде процессуального руководства⁸⁶. Однако буквально через 3 года после происходит реформирование системы несудебного контроля в досудебном уголовном судопроизводстве, о котором мы писали выше. С существенным расширением полномочий начальника следственного отдела, который был переименован в руководителя следственного органа, и одновременным сокращением полномочий прокурора по надзору и уголовному преследованию, становится весьма актуальным более глубокого и дифференцированного исследования выполняемых этими лицами функций и полномочий.

Подвергая их детальному анализу можно прийти к выводу о том, что в досудебном производстве главная функция руководителя следственного органа, отражающая его предназначение, заложена в самом его наименовании. И конечно она состоит ни в чем ином, как в руководстве подчиненными им следователями при осуществлении ими уголовно-процессуальной деятельности. Прокурор же осуществляет именно прокурорский надзор за законностью, а его руководящая роль в досудебном производстве сохранена только в отношении дознания, а следствии она стала минимальной⁸⁷.

Правовые средства процессуального руководства используются как в целях уголовно-процессуального управления (в узком понимании), так и в надзорных целях. Механизм их реализации аналогичен. Как правило, сначала проводятся проверочные мероприятия, и уже по их результатам применяется нужный способ воздействия, который может вести к различным последствиям. Процессуальное руководство имеет место в тех случаях, когда требуется направить в нужное русло, скорректировать уголовно-процессуальную деятельность следователя или дознавателя, обеспечить ее развитие по определенному сценарию. С одной стороны, такие меры, как правило, не связаны с какими-то отклонениями от требований закона или его нарушениями, и, соответственно не несут каких-либо серьезных последствий. С другой стороны, обязательность исполнения даваемых руководителем органа (подразделения) расследования или прокурором указаний ставит

⁸⁵ Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : автореф... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20, 29–30.

⁸⁶ Там же. С. 24.

⁸⁷ Напомним, что закон все же предусматривает один случай, когда он вправе дать следователю указания – на завершающем этапе предварительного расследования в случае принятия им решение о возвращении ему уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением для направления в суд.

следователей и дознавателей в зависимое положение, ограничивают их процессуальную независимость и самостоятельность. Именно поэтому, современный Уголовно-процессуальный закон предусматривает процедуру обжалования таких указаний, но, как показывает практика, используется она весьма редко.

Предмет процессуального контроля отличается по своему составу от предмета прокурорского надзора, хотя в определённой степени они сходны. Прежде всего, это касается вопросов обеспечения законности и соблюдения прав личности при осуществлении следователями и дознавателями уголовно-процессуальной деятельности. Однако в обязанности руководителей вменяется обеспечение надлежащего функционирования вверенных им органов и подразделений предварительного расследования в сфере досудебного производства. И именно на это сделан акцент при реформировании механизмов процессуального контроля и надзора, который выводит на первый план возможности влияния на них посредством метода процессуального руководства. Заметим, что это позволяет охарактеризовать и саму модель досудебного производства в современной России⁸⁸. В ряде зарубежных государств имеет место преобладание средств процессуального руководства в полномочиях прокурора, что является основанием для выделения прокурорских его моделей.

Значение процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства во многом состоит в том, что оно выступает важным средством обеспечения полноты, всесторонности и объективности расследования. Уже обращалось внимание на то, что данные категории лишь косвенно упоминаются в УПК РФ. Однако в УПК РСФСР 1960 г. и уголовно-процессуальных законах ряда стран-участниц ССНГ (Казахстан, Киргизия и Таджикистан) они не просто предусматриваются, они находят достойное место в системе принципов уголовного процесса⁸⁹. Более того, ошибочно указывая на их закрепление в посвященных доказыванию нормах УПК РФ, В. В. Гусак отмечает, что в своей совокупности они определяют саму цель процессуального руководства⁹⁰. Его цель существенно шире и каждый руководитель, направляя своих подчиненных, стремится получить от их деятельности определенные результаты, способствовать повышению ее эффективности.

⁸⁸ Напомним, что выше обосновывалось существование двух моделей прокурорского надзора в российском досудебном производстве.

⁸⁹ См., напр.: *Актуальные проблемы уголовного процесса : учебник для вузов* / под ред. О. В. Логунова, А. В. Кикотя, Э. К. Кутуева. СПб. : Астерион, 2022. С. 885.

⁹⁰ Гусак В. В. Понятие процессуального руководства расследованием преступлений // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. № 3 (41). С. 351–356.

Процессуальное руководство мы рассматривали как форму уголовно-процессуального управления. Однако его можно рассматривать и в качестве метода управленческого воздействия. Но следует иметь в виду, что в этом случае оно не превращается в административное руководство, которое только косвенно может способствовать решению задач уголовного судопроизводства. Соединение административного и процессуального руководства в одном лице, как уже говорилось, способно оказать существенное влияние на состояние процессуальной независимости и самостоятельности следователей. В рамках рассмотрения истории становления и развития уголовно-процессуального управления обращалось внимание на то, что в ходе судебных реформ второй половины XIX в. был создан принципиально новый институт судебных следователей. Над ними никаких административных руководителей не предусматривалось, а контроль и надзор за их деятельностью осуществлялся только с помощью правовых средств процессуального характера.

Обратим внимание на организационные аспекты осуществления процессуального руководства, тем более что из его состава уже предлагалось условное выделение отдельной группы правовых средств. Напомним, они связаны с необходимостью поручения производства по сообщению о преступлении или уголовному делу тому или иному следователю или дознавателю, а также создания следственных групп и групп дознавателей с определением и изменением их составов. Что касается изъятия уголовного дела у одного следователя и передачи его другому, то оно не всегда носит организационный характер, в ряде случаев оно связано с отстранением следователя или дознавателя от расследования, его отводом, нарушениями законности и т. п. Соответственно, в зависимости от оснований изъятия мы можем здесь говорить, что в каждом конкретном случае происходит, процессуальное руководство или нет. Кстати, заметим, что аналогичным составом полномочий начальник следственного отдела до проведения известного реформирования. Надо сказать, что в прокурорских моделях руководства расследованием смысл осуществления большинства организационных полномочий руководителей органов (подразделений) предварительного расследования заключался в обеспечении своевременного и полного исполнения требований надзирающего прокурора.

По мнению В. П. Божьева, в процессуальном руководстве лишь частично и условно может быть вычленен процессуальный аспект, поскольку процессуальная и организационно-управленческая деятельность по руководству следователями переплетаются между собой. Он прямо называет содержание ч. 1 ст. 39 УПК РФ сплавом процессуальных и управленческих

компонентов⁹¹. Так или иначе, но если соответствующие правовые средства находят закрепление в нормах права, то появляется возможность их характеристики как процессуальных. Здесь мы сталкиваемся вновь с проблемой обладания руководителем одновременно административными и процессуальными полномочиями. При этом полагаем, что в системе правоприменения в любой правовой модели досудебного производства не должно быть дублирования и (или) неуравновешенности, нарушения или смещения баланса процессуальных возможностей в правовом положении осуществляющих прокуроров и руководителей органов расследования.

А. В. Образцов полагает, что сущность процессуального руководства основывается на идее позитивной ответственности процессуального руководителя⁹². Данное умозаключение, по нашему мнению, определяющим образом обуславливает не только уголовно-процессуальную деятельность руководителей органов расследования и надзирающего прокурора, но и ответственных субъектов основного производства, т. е. следователей и дознавателей. Это касается подавляющего числа вопросов, возникающих в практике досудебного производства. Следование высказанной идее способствует преодолению различного рода препятствий, в том числе связанных с несовершенством действующего законодательства. Отступление от нее способно увести практическую деятельность в сферу должностных злоупотреблений. В условиях объединения административных и процессуальных возможностей в правосубъектности руководителя следственного органа эти обстоятельства представляются весьма значимыми.

Мы рассматриваем в качестве одного из определяющих факторов принадлежность полномочий по процессуальному руководству в досудебном производстве, по которому можно судить о его правовой модели. Напомним, что в России смешанная модель, в рамках которой существует, во-первых, новый одноуровневый механизм (инновационный), где рассматриваемой функцией наделяется руководитель следственного органа. Во-вторых, остается старый (консервативный) механизм, в котором в зависимости от категории дознавателя (уполномоченный или управомоченный) могут быть выделены два или три уровня процессуального руководства. В одном из них включается начальник органа дознания и прокурор, в другом – начальник подразделения дознания, начальник органа дознания и прокурор⁹³.

⁹¹ Божьев В. П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. 2008. № 3. С. 67–68.

⁹² Образцов А. В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 35.

⁹³ Алексеева Е. С., Макаренко М. А., Шестакова С. Д. Сравнительно-правовой анализ моделей уголовного преследования и процессуального руководства в уголовном процессе зарубежных стран // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2021. № 4 (57). С. 11.

В связи с этим важным вопросом является распределение компетенции по ведению процессуального руководства между прокурором и указанными руководителями органов и подразделений предварительного расследования. К. А. Рыгалова, анализируя широкий круг научных источников, приходит к выводу, что именно в нем состоит специфика российской модели развития прокуратуры, ее уникальность⁹⁴. При рассмотрении истории развития уголовно-процессуального управления мы уже говорили об идее руководящей роли прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, которая была реализована на практике в советские и постсоветские годы. Также отмечалось, что введенный в 1965 г. участник уголовного процесса – начальник следственного отдела наделялся преимущественного организационно-процессуальными полномочиями, и по сравнению с прокурором обладал ограниченными процессуальными полномочиями по руководству и контролю за уголовно-процессуальной деятельностью подчинённых следователей, играя второстепенную в этом роль. Они руководили расследованием в основном постольку, поскольку не было необходимости во вмешательстве прокурора⁹⁵. Однако нельзя упускать из виду, что это был достаточно длительный исторический период, который начался в 1965 г. и закончился в 2007 г., итого – 42 года. И в его рамках приоритеты в уголовно-правовой политике все же менялись, и их нельзя не учитывать.

С отделением следствия от полиции в 1860 г. и учреждением института судебных следователей поменялись и полномочия надзирающего прокурора. По Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. они позиционировались как процессуально самостоятельные лица, наделённые правом самостоятельно начинать следствие, принимать все необходимые меры для производства расследования собственной властью. Он должен был осуществлять свою деятельность беспристрастно, будучи обязанным выяснять как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и оправдывающие его. При этом не допускалось никаких промедлений в обнаружении и сохранении доказательств. Следователь мог использовать силы и средства полиции для выполнения своих процессуальных функций.

Все это делалось под надзором прокурора и контролем суда в отсутствие административных руководителей. Институт судебных следователей, который должен был быть процессуально самостоятельным и независимым,

⁹⁴ Рыгалова К. А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (7). С. 196.

⁹⁵ Попова Т. Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа : автореф. ...дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 15.

становился своеобразным соединительным звеном между обвинительной (прокурорской) и судебной властью, и, как указывается в ряде источников, зависимость следователя от прокурора была не меньшей, чем от суда⁹⁶.

Прокурор имел право требовать к себе материалы любого дела, присутствовать при производстве следственных действий, изучать подлинные производства на месте, настаивать на дополнении следствия⁹⁷. В составе его полномочий не было права дачи указаний, но он имел право давать следователю предложения о производстве следственных действий и (или) направлении расследования. Изначально довольно спорным виделся вопрос об обязательности таких предложений, наличии в них юридической силы указаний. Наряду с этим, чины прокурорского надзора могли выдвигать обязательные для исполнения требования, которые судебный следователь был обязан отмечать в протоколах те меры, принятые по ним. В тех же случаях, когда возникали какие-либо сложности в их исполнении, они уведомляли об этом прокурора и ожидали его разъяснений. Таким образом, руководство, как процессуальное средство, зародилось именно в рамках прокурорско-надзорной деятельности.

Более того, в исключительной подчиненности и непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей находились также и чины полиции. Любые их предложения для них были в равной мере обязательными, как предписания их начальников. За производством дознания ими осуществлялся прокурорский надзор с правом осуществления процессуального руководства и возможности прекращения всего производства.

Следует напомнить, что особого рода процессуальные отношения складывались между прокурорами и чинами отдельного корпуса жандармов, на которых возлагалось расследование в форме дознания государственных уголовных дел. В 1871 г. в Устав уголовного судопроизводства 1864 г. вводятся статьи 261.1–261.13, регламентирующие порядок действий жандармов по оказанию помощи общей полиции и прокурорскому надзору в борьбе с преступлениями⁹⁸. В продолжение контрреформ 19 мая этого же года упраздняется Следственная комиссия по делам о государственных преступлениях, просуществовавшая с 1863 г., и утверждаются Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений.

Нас интересует, прежде всего, тот факт, что дознание жандармы вели под непосредственным руководством прокуроров. Чинам прокурорского

⁹⁶ Гусак В. В. Указ. соч. С. 293.

⁹⁷ Российское законодательство X–XX веков. Том 8 «Судебная реформа». М.: Юрид. лит, 1991. С. 291.

⁹⁸ Там же. С. 286.

надзора вменялось в обязанности принимать активное участие в их процессуальной деятельности. Однако вскоре они напротив стали проявлять лояльность к ним и «закрывать глаза» на весь тот произвол, который творили жандармы.

Как писал А. Ф. Кони, прокурор «стал утрачивать свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание»⁹⁹. Если с 1871 г. по 1894 г. большинство дознаний, проведенных жандармами по политическим делам, завершалось во внесудебном порядке¹⁰⁰, то законом от 7 июня 1904 г. жандармское дознание приравнивалось к следствию, проводимому представителями судебной власти – судебными следователями. Прокурорский надзор за ними слабеет и сводится в основном к наблюдению без личного присутствия прокуроров при производстве следственных действий. К. П. Краковский отмечает в этом отношении, что образуется ключевая ось «жандармское ведомство – прокуратура», согласованно функционирующая вплоть до февральской революции в качестве «объединенного фронта» борьбы с политической преступностью¹⁰¹.

В современных условиях прокурор продолжает при осуществлении прокурорского надзора за производством дознания применять метод процессуального руководства. Но если проанализировать систему его полномочий по надзору за следствием, то в ней мы также можем обнаружить некоторые правовые средства процессуального руководства. Это тот самый единственный случай, когда прокурор наделяется правом дать следователю указания. Он выносит постановление, в котором может наряду с вопросами квалификации преступления и объема обвинения, устранения тех или иных нарушений или недостатков, ставить вопрос о проведении дополнительного расследования, а значит – может указывать на то, какие обстоятельства подлежат выяснению и какие для этого требуется провести следственные или иные процессуальные действия.

Существует ряд других процессуальных решений прокурора, которые могут быть охарактеризованы в качестве актов управления¹⁰². Так, согласно чч. 3 и 4 ст. 150, чч. 7 и 8 ст. 151, ч. 5 ст. 152 УПК РФ, им может быть изменена форма предварительного расследования, определена

⁹⁹ Кони А. Ф. Собрание сочинений. В 8 томах. Том 2 / под общ. ред. В. Г. Базанова. М., 1966. С. 390.

¹⁰⁰ Краковский К. П. Политическое дознание во второй половине XIX-начале XX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 330.

¹⁰¹ Там же. С. 339.

¹⁰² Миликова А. В. Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 122–133.

подследственность, разрешен спор о подследственности. В первых двух случаях прокурор дает соответствующее указание, а в последнем – выносит постановление. Материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел могут передаваться в органы Следственного комитета РФ при наличии таких оснований, как особая сложность исследования проверяемых фактов, расследования преступлений, их высокая общественная значимость, либо неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона¹⁰³. При наличии на то оснований, в частности, нарушений конституционных прав участников уголовного процесса, оно может быть изъято даже из производства следователя Следственного комитета России¹⁰⁴.

Наряду с этим, именно прокурором заключаются досудебные соглашения о сотрудничестве, решаются вопросы, связанные с его изменением и прекращением. Эти нормы закреплены в ст. 21 УПК РФ и детализированы в составе его полномочий, регламентированных ч. 2 ст. 37 УПК РФ. В связи с этим не удивительно, что многие его рассматривают в качестве процессуального средства уголовного преследования. Действительно, прокурор обладает правом как заключения, так и изменения и прекращения досудебного соглашения. По окончании следствия именно он составляет представление об особом порядке судебного заседания, которое со всеми материалами выделенного в отдельное производство уголовного дела направляется в суд. Но не стоит ли задаться вопросом о том, способны ли все эти манипуляции кого-либо изобличить в совершении преступления либо лишь создают условия для этого?

Полагаем, что второй вариант в наибольшей степени соотнобразуется с надзорной природой участия прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве¹⁰⁵, хотя такой подход поддерживается далеко не всеми специалистами¹⁰⁶. Однако в рамках рассматриваемого института прокурором выполняется важнейшая правозащитная деятельность, в рамках которой открывается возможность предупредить нарушение прав подозреваемого

¹⁰³ См., также: Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁰⁴ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 года № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.

¹⁰⁵ Кубрикова М. Е. Актуальные вопросы института досудебного соглашения о сотрудничестве : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 19.

¹⁰⁶ См., напр.: Дудина Н. А. Порядок производства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве как процессуальная форма деятельного раскрытия : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Томск, 2015. С. 18 ; Эдилова П. В. Соглашение о сотрудничестве с обвинением в уголовном процессе : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2017. С. 17.

(обвиняемого) при заключении с ним досудебного соглашения, исключить давление на него и другие возможные неблагоприятные факторы. Наряду с этим он способен не допустить искажение назначения уголовного судопроизводства в деятельности следователя. Последний же обеспечивает реализацию досудебного соглашения посредством осуществления уголовного преследования, принимая соответствующие процессуальные решения и совершая определенные процессуальные действия в целях изобличения тех или иных лиц в совершении преступления.

Полагаем, наличие в правосубъектности прокурора средств процессуального руководства не входит в противоречие с фундаментальной теорией прокурорской деятельности. В специально-отраслевых ее направлениях происходит расширение пределов прокурорского надзора посредством наделения прокурора особыми правовыми средствами, объективно востребованными на практике для надлежащего выполнения возложенных на органы прокуратуры функциональных обязанностей в той или иной сфере, в частности, в сфере уголовного судопроизводства. Такой подход позволяет закрыть целый ряд дискуссионных вопросов, связанных с пониманием юридической сущности уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса, их соотношения. Следует обратить внимание на то, что в своей совокупности они представляют собой единую систему, элементы которой не бездвижны, могут претерпевать те или иные изменения, подвергаться модернизации и т. д.

Обратим внимание не то, что взгляды на процессуальное руководство менялись. В годы Петра I оно зародилось как средство воздействия на следственные органы посредством поручения им реестров уголовных дел и дачи указаний по их расследованию. Во второй половине XIX в. вводится полномочие прокурора на дачу предложений судебным следователям, а о процессуальном руководстве дознанием жандармов говорилось прямо. Данные тенденции свое полное воплощение приобрели в советские годы, когда была реализована руководящая роль прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве. Однако отказ от данной идеи происходит в ходе реформирования 2007 г. с введением такого участника уголовного процесса как руководитель следственного органа.

Пределы процессуального руководства устанавливаются, прежде всего, кругом тех указаний, которые вправе давать осуществляющее его лицо, а также наличием или отсутствием другие правовых средств, обеспечивающих его ведения, в том числе имеющих организационно-процессуальный характер. В совокупности они определяют степень возможного ограничения процессуальной самостоятельности следователя или дознавателя, зависящей от свободы производства им по своему усмотрению следственных и иных процессуальных действий, принятия им

процессуальных решений в рамках основного производства по материалам проверок сообщений о преступлениях или по уголовным делам.

Подводя итог, отметим, что процессуальное руководство выступает как формой и процессуальным средством уголовно-процессуального управления, так и формой и процессуальным средством прокурорско-надзорной деятельности. Оно может рассматриваться и как функция руководителя следственного органа, выступая в его правосубъектности в качестве базисной. Остается много актуальных вопросов, связанных с соотношением административных и процессуальных полномочий субъектов контроля и надзора в досудебном производстве, принадлежности функции процессуального руководства, а также соотношения компетенции прокурора и руководителей органов расследования, степени организационной и процессуальной самостоятельности следователей и дознавателей, ряд других смежных с данными вопросами нюансов. В совокупности они определяющим образом влияют на построении досудебного уголовного судопроизводства, отнесении его к той или иной правовой модели.

2.3. Процессуальный контроль в системе уголовно-процессуального управления

В статье 5 УПК РФ представлен основной понятийный аппарат российского уголовно-процессуального законодательства. Он находит свое развитие и во многих других правовых нормах Уголовно-процессуального закона. Вместе с тем отсутствуют законодательные определения не только процессуального руководства, о чём говорилось выше, но и таких важных категорий, как процессуальный контроль и прокурорский надзор. В связи с этим приходится обращаться к другим федеральным законам. Однако в законодательстве о прокуратуре устанавливается лишь предмет прокурорского надзора в целом, а также по отдельным его отраслевым направлениям. Что касается процессуального контроля, то о нем неоднократно упоминается в Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации», а также в подзаконных нормативных правовых актах государственных органов, осуществляющих функцию предварительного расследования¹⁰⁷.

¹⁰⁷ См., напр.: приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» // Российская газета. 29 дек. 2011. № 294 ; приказ Следственного комитета РФ от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. 28 нояб. 2014.

Процессуальный контроль и руководство подвергались глубокому исследованию в докторской диссертации О. В. Химичевой, в которой поддерживается позиция, согласно которой «функция процессуального контроля начальника следственного отдела проявляется в процессуальном руководстве уголовно-процессуальной деятельностью подчинённых ему следователей... В деятельности начальника следственного отдела присутствует и собственно контрольный аспект..., что служит необходимым звеном процессуального руководства и ни в коем случае ему не противоречит»¹⁰⁸. Ей можно интерпретировать по-разному. Как нам представляется, в данной работе не исключается возможность дифференциации, поскольку говорится и о руководстве и о контрольном аспекте в процессуальном руководстве. Однако в качестве процессуальной функции начальника следственного отдела выступает именно процессуальный контроль.

Действительно, хотя об этом прямо и не говорится, но действующим законодательством процессуальный контроль возлагается на руководителя следственного органа, ставшего в 2007 г. «правоприемником» начальника следственного отдела. Однако в Уголовно-процессуальном законе данный участник уголовного судопроизводства обозначается именно как руководитель. Логично предположить, что делается акцент именно на уголовно-процессуальное руководство, которое до реформы мог в полной мере осуществлять прокурор. Теперь же акценты сместились, и начальник следственного отдела переименовывается в руководителя следственного органа. С таким переименованием закрепились практически полная его монополия на процессуальное руководство подчиненными следователями, а возможности прокурора в этом отношении были почти сведены на нет¹⁰⁹. Наряду с этим прокурор утрачивает ряд правовых средств прокурорского надзора, и они тут же трансформируются в процессуальные средства процессуального контроля. В связи с этим поддерживаем позицию Н. А. Моругиной, которая формулируя расширенное теоретическое понятие руководителя следственного органа, указывается в нем и на процессуальный контроль, и на процессуальное руководство¹¹⁰. Мы же условно наряду с этим из процессуального руководства выделяли организационно-процессуальные полномочия.

О. В. Химичева прямо указывает на то, что контроль – одна из самостоятельных функций управления. При этом отмечается, что «процессу-

¹⁰⁸ Химичева О. В. Указ. соч. С. 23.

¹⁰⁹ Еще раз напомним, что он вправе давать следователю указания только в одном случае – при возвращении ему уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением для решения вопроса о направлении в суд.

¹¹⁰ Моругина Н. А. К вопросу о понятии руководителя следственного органа // Общество и право. 2010. № 1 (28). С. 253.

альный контроль на досудебном производстве, базируясь на требованиях уголовно-процессуального закона, представляет собой систему наблюдения и проверки соответствия уголовно-процессуальной деятельности объекта принятым управленческим решениям (законам, указаниям и т. д.); выявления результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений и определения способов коррелирования уголовно-процессуальной деятельности с целью устранения таких отклонений»¹¹¹.

Что касается ст. 5 УПК РФ, то даваемые в нем формулировки большой смысловой нагрузки в себе не несут. В пункт 38.1 этой статьи определено, что руководитель следственного органа – лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель. Точно так же представлены и понятия начальника органов и начальника подразделения дознания. Один из них – это лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель. Второй же – лицо, возглавляющее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель. Все они, безусловно, руководители, и наделяются в связи с этим определенным административным ресурсом, но его использование происходит вне сферы уголовно-процессуального регулирования.

Уже обращалось внимание на некорректность определения их нормами уголовно-процессуального права в качестве должностных лиц. Так, закон определяет, что прокурор осуществляет надзор в досудебных стадиях уголовного процесса, а руководитель следственного органа – возглавляет соответствующее следственное подразделение. Однако в первом случае речь идет о деятельности, по сути, о процессуальной функции, а во втором – об административном положении. К тому же возникает вопрос о том, что последний именуется руководителем органа, а в раскрывающем его понятии (п. 38.1 ст. 5 УПК РФ) – о следственном подразделении. Тогда как различают начальника органа дознания и начальника подразделения дознания. Так или иначе, остается не очевидным выполнение какой функции или функций возлагается на всех упомянутых лиц, и, соответственно, какие у них функциональные обязанности в досудебном уголовном судопроизводстве.

В теории государственного управления каких-либо непониманий в этом отношении не имеется. Когда тот или иной субъект является руководителем, он наделяется всей необходимой совокупностью возможностей, позволяющей организовывать, контролировать и, собственно, руководить. Руководство без контроля и организации немыслимо. Однако это

¹¹¹ Химичева О. В. Указ. соч. С. 13.

несколько не исключает выделения тех или иных составляющих в целях более углубленного исследования. Поэтому мы упоминаем об уголовно-процессуальном управлении, которое может пониматься как в широком, так и в узком смысле. Именно в узком понимании и появляется возможность дифференциации, позволяющей увидеть составляющие уголовно-процессуального управления, разграничить его с прокурорским надзором.

Следователь (дознатель) ведет основное производство по материалам проверки или уже по возбужденному уголовному делу. В его рамках он совершает процессуальные действия и принимает процессуальные решения, будучи ответственным за каждое из них. В процессуальном плане он является независимым и самостоятельным лицом, наделенным властно-распорядительными полномочиями, некоторые из которых можно рассматривать в качестве актов процессуального управления. Однако данная уголовно-процессуальная деятельность осуществляется не только под надзором прокурора и контролем суда, которые призваны гарантировать ее законность, соблюдение при ее осуществлении законных прав и свобод личности, законных интересов общества и государства, но она еще и управляется. Такое управление также должно быть направлено на соблюдение общеправового принципа законности следователями и дознавателями, но также и на обеспечение эффективности и результативности этой деятельности. Все эти составляющие, как было показано в предыдущем параграфе, составляют его предмет.

Поэтому на руководителей органов и подразделений предварительного расследования возлагается как процессуальный контроль за деятельностью подчиненных им лиц, так и возможность ее направлять в определенное русло, корректировать с позиций целесообразности. Для этого требуется реализация широкого круга процессуальных средств по контролю и руководству. Поскольку организационно-процессуальные полномочия и полномочия по осуществлению процессуального руководства ранее нами были уже рассмотрены, уделите внимание именно средствам процессуального контроля, т.е., как метко отмечено О. В. Химичевой, контрольной составляющей. Если в науке уголовно-процессуального права в те годы было разработано и внедрено учение об уголовно-процессуальном управлении, возможно, речь шла бы в процитированных выше высказываниях именно о его контрольной составляющей.

Итак, главным правовым средством процессуального контроля выступает право руководителя следственного органа отменять любые процессуальные решения следователя. Общие требования к последним установлены в ст. 7 УПК РФ – законность, обоснованность и мотивированность. Если руководитель следственного органа усмотрит несоответствие постановления данным требованиям или обнаружит нарушения специальных или

иных правовых норм, он отменяет любое решение следователя. Что же касается начальника подразделения дознания, то он вправе отменить только одно решение дознавателя – о приостановлении дознания. В случаях возникновения необходимости отмены вынесенного дознавателем постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, то он вправе внести соответствующее ходатайство на имя прокурора о такой отмене. Его действия при обнаружении других незаконных или необоснованных процессуальных решений дознавателя законом не регламентируются.

В свою очередь любое решение дознавателя может быть отменено прокурором. Тогда как только четыре постановления следователя он имеет право отменить¹¹². Получается совпадение полномочий прокурора и руководителя следственного органа, а также полномочия прокурора по отмене решений о приостановлении дознания с таким же полномочием начальника подразделения дознания. Такие совпадения не случайны, они имеют место по наиболее значимым участкам производства предварительного расследования. Стоит обратить внимание на последние доступные на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ статистические данные, согласно которым в 2022 г., прокуроры отменяли 1 419 601 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и только 387 214 о приостановлении расследования¹¹³. В совокупности эта цифра (1 806 825) составляет почти треть от общего количества выявленных прокурорами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокурорами нарушений законности (5 217 038). При этом было отменено всего 20 907 постановлений о прекращении уголовного дела и 7 809 – о его возбуждении. Напомним, что изначально Федеральный закон от 6 июня 2007 г. 87-ФЗ предусматривал возможность отмены прокурором только одного решения следователя – о возбуждении уголовного дела. Остальные три из указанных он не имел права отменять на протяжении более чем трех лет – с 7 сентября 2007 г. по 15 ноября 2011 г. Если вдуматься в приведенные цифры и сопоставить их с результатами процессуального контроля, то не сложно выделить некоторые приоритеты в вопросах законности, которые ставятся перед прокурорским надзором, но существенно меньшим вниманием охватываются процессуальным контролем.

Стоит обратить внимание, что данные решения связаны с распоряжением уголовным преследованием. Так, возбуждение уголовного дела выступает важнейшим юридическим фактом, влекущим существенные

¹¹² Постановления о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении расследования, о прекращении уголовного дела (преследования).

¹¹³ Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>.

изменения в уголовно-процессуальных отношениях, переход от производства по проверке сообщения о преступлении к производству по уголовному делу. Решения же о прекращении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела – юридические факты, предполагающие исключение дальнейшего судопроизводства и закрывающими при этом потерпевшему доступ к правосудию. Постановление о приостановлении расследования предусматривает временный перерыв производстве по уголовному делу, но в зависимости от оснований и связанных с этим обстоятельств. Уголовные дела о нераскрытых преступлениях, которые именуют на практике «глухарями», «висяками», возможно и еще как-то по-другому, по которым приостанавливается расследование впоследствии прекращаются за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Будет не лишним заметить, что в императорской России и начальный советский период большинство таких процессуальных решений отменялось исключительно судом, к которому с соответствующим ходатайством через прокурора должен был обратиться судебный (позже – народный) следователь. В настоящее время подобный порядок предусмотрен лишь в случаях, предусмотренных ч. 1.1 ст. 214 УПК РФ, но он предполагает непосредственное обращение руководителя следственного органа в суд, минуя прокурора. Аналогичным полномочием, в силу п. 8.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, обладает и прокурор.

По нашему мнению, наделение руководителя следственного органа правом участия в проверке сообщений о преступлениях вполне оправданно, особенно если речь идет о выполнении им функции процессуального руководства в ходе проведения осмотров мест происшествий. Когда-то данная работа на постоянной основе осуществлялась прокурорскими работниками. Прокурору вменялось в обязанность участвовать в любых следственных действиях еще в конце XVIII – начале XIX вв. для наблюдения за их производством и обеспечения законности в режиме реального времени. В советский период в условиях господства идеи руководящей роли прокурора данное правовое средство переросло в более активный вариант, и многие годы применялось при осмотрах мест происшествий, сочетаясь с выполнением прокурорами функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

С 2007 г. сложилось две модели контроля и надзора в сфере досудебного производства, одна действует в сфере следственной деятельности, другая – в сфере дознания. Это двойственность, в частности, отражена в аналогии полномочий надзирающего прокурора и руководителя следственного органа. В связи с этим складываются сходные правовые связи в рамках обеих моделей, возникающие по поводу получения согласия

на возбуждение перед судом ходатайств об ограничении конституционных прав личности в досудебном производстве (меры пресечения, следственные и иные процессуальные действия, перечисленные в ч. 2 ст. 29 УПК РФ). Прокурор такие ходатайства согласует дознавателям, а руководитель следственного органа – подчиненным следователям.

Обратим внимание, что при этом руководитель следственного органа в рамках такого согласования обладает правом лично допрашивать подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений лиц. По понятным причинам прокурор таким правом не обладает. Возникает очевидный вопрос о процессуальных средствах проверки материалов, прилагаемых дознавателями к заявляемым ими перед судом ходатайствам. Понятно, что компенсировать их участие прокурора в судебных заседаниях не способно, поскольку его согласие – необходимое условие для того, чтобы такие заседания состоялись, и, соответственно, оно им предшествует.

Аналогия полномочий наблюдается не только в части согласования таких ходатайств, но и многих других правовых средств прокурорского надзора и процессуального контроля. Прежде всего, это касается средства предупреждения принятия незаконных и необоснованных решений. Так, прокурор утверждает постановление дознавателя о прекращении уголовного дела (преследования), правда лишь в тех случаях, когда такое прекращение осуществляется по нереабилитирующим основаниям¹¹⁴. Также в сферу полномочий руководителя следственного органа входит утверждение постановления следователя о государственной защите.

Имеет место аналогия также в части полномочий по разрешению заявленных следователями или дознавателям отводов, а также их самоотводов. Это отстранение их от производства расследования в случаях нарушения требований Уголовно-процессуального закона. Заметим, речь здесь идет именно о нарушениях законности, что составляет прерогативу прокурорской власти, а не уголовно-процессуального управления. Несмотря на нормативное установление, что прокурор вправе отстранить только дознавателей, а следователей отстраняют руководители следственных органов. Такого же рода подход избран законодателем и в части продления процессуальных сроков, которое в следствии состоит в разряде вопросов сугубо уголовно-процессуального управления, а в дознании – сначала в разряде вопросов уголовно-процессуального управления, а затем (второе продление) – вопросов прокурорского надзора. С теоретической точки зрения это не выдерживает никакой критики, но очевидны искусственность и недостаточная научная обоснованность проанализированных процедур.

¹¹⁴ Пункт 35 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 19 января 2022 года № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Анализ правовых средств процессуального контроля позволяет прийти к выводу, что основная задача их применения состоит в корректировке уголовно-процессуальной деятельности следователей и дознавателей в тех случаях, когда: а) требуется устранение допущенных нарушений или недостатков, отступлений от установленных законом процедур; б) есть основания полагать, что планируемые действия или подготовленные процессуальные решения не сообразуются с требованиями законности, могут нарушить права и законные интересы тех или иных лиц; в) необходима ее корректировка с позиций своевременности, эффективности и результативности. Как было показано, многие полномочия, представляющие процессуальный контроль с одной стороны, и прокурорский надзор – с другой, могут совпадать, поэтому важно функционально их отграничивать друг от друга.

Определение соотношения прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления в современных условиях, безусловно, весьма актуально. Данный вопрос подвергается острейшим дискуссиям уже много лет, являя собой проблему, решение которой имеет большое теоретическое и практическое значение. Он непосредственно связан с составом функциональных обязанностей прокуроров и руководителей органов предварительного расследования, их полномочий, степенью и характером их реализации. От его решения во многом зависят законность, эффективность и результативность процессуальной деятельности следователей и дознавателей по проверке сообщений о преступлениях, расследованию и раскрытию.

В России в результате реформирования с теоретической точки зрения прокурорский надзор стал больше соответствовать представлением о классической модели прокурорского надзора, основанного на таких методах, как наблюдение и протестация, но только в части надзора за следователями. Надзор же в сфере производства дознания все еще базируется на консервативном подходе, предполагающем сохранение широких надзорных полномочий прокурора, включающих в себя средства процессуального руководства, открывающие возможность прокурору оказывать на дознавателей более существенное воздействие, чем на следователей. Однако, как показывает практика, управленцем он от этого не становится, а осуществляемая им деятельность при сохранении надведомственного характера, исключении подмены им начальников органов и подразделений дознания, остается надзорной, и не происходит искажения ни ее назначения, ни ее предмета, а пределы надзора в сфере дознания значительно шире, поскольку его полномочия в её рамках почти не ограничены.

Возникает вопрос о возможности осуществления функции уголовно-процессуального управления прокурорами. Или она все же является прерогативой исключительно руководства органов предварительного расследова-

ния? На данный вопрос можно ответить, как положительно, так и отрицательно. Дело в том, что прокуратура – полифункциональный государственный орган. Но основным ее предназначением выступает обеспечение законности в поднадзорных сферах деятельности, которое она достигает через реализацию особых прокурорско-надзорных правовых средств. Теория прокурорской деятельности предполагает, что при осуществлении надзора прокуроры: а) обеспечивают именно законность, не вторгаясь в вопросы целесообразности; б) не вмешиваются в оперативно-хозяйственную, иную административную и управленческую деятельность; в) не должны подменять руководителей (начальников) поднадзорных объектов¹¹⁵.

Все эти требования относятся к пределам прокурорского надзора вообще. Но некоторые исключения все же делаются для специально-отраслевых направлений надзорной деятельности, к одной из которых относится и процессуальный надзор, объектами которого выступают в силу ч. 1 ст. 37 УПК РФ органы следствия и дознания, а значит и все их должностные лица, наделенные процессуальными полномочиями, а именно – следователи, дознаватели, руководители следственных органов, начальники органов и подразделений дознания. И есть еще одно «но», которое касается того, что прокурорский надзор должен носить внешний, надведомственный характер.

Следственный комитет России, как и прокуратура, не относится ни к одной из ветвей государственной власти, тогда как остальные следственные подразделения, а также подразделения дознания, входят в состав тех или иных федеральных органов государственной власти. Эта схема «проецируется» на систему уголовно-процессуального управления и автоматически оказывает влияние как на его характер, так и на его содержание. Все органы следствия и дознания для прокурора выступают в качестве поднадзорных объектов и поэтому правоотношения с его участием характеризуются властным характером, возникают одновременно с основным досудебным производством (проверка сообщений о преступлениях и предварительное расследование) и прекращаются с его окончанием.

Прокурорский надзор в досудебном уголовном производстве должен быть как над основным производством, так и над уголовно-процессуальным управлением. Он призван поддерживать их в рамках режима законности, являясь по отношению к ним внешней надведомственной надстройкой. Его роль заключается в наблюдении, и при этом он не должен подменять ни следователей или дознавателей, ни их процессуальных руководителей, вторгаться в сферу их компетенции. При обнаружении нарушений или недостатков он обязан реагировать, корректируя под-

¹¹⁵ Безрядин В. И. Надзор и контроль в досудебных стадиях уголовного судопроизводства : монография. СПб. : Изд-во СПбУ МВД России, 2019. С. 163–180.

надзорную деятельность с позиции законности, но никак не целесообразности. Другими словами, деятельность по уголовно-процессуальному управлению выступает в качестве объекта прокурорского надзора. Однако обратим внимание на то, что УПК РФ данный момент не вполне учитывает и соответствующих специальных полномочий прокурора по отношению к руководителям (начальникам) органов и подразделений предварительного расследования не предусматривает.

Руководители же органов и подразделений предварительного расследования выступают для прокурора особыми поднадзорными объектами, поскольку реализуют полномочия по осуществлению руководства и контроля, а значит также призваны обеспечить как эффективность и результативность процессуальной деятельности следователей и дознавателей, так и соблюдение ими прав и законных интересов участников досудебного производства и законности в целом. Невыполнение же или ненадлежащее выполнение ими обязанностей, возложенных на них законом, нередко идёт в разрез с требованиями законности, а значит в этих случаях требуется соответствующее прокурорское реагирование. На практике бывают случаи, когда их решения, принимаемые в рамках уголовно-процессуального управления, нарушают права или законные интересы участников уголовного судопроизводства.

Выступая в качестве специально-отраслевого направления, прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования должен соответствовать особенностям поднадзорной сферы, а не подстраиваться под рамки классической модели прокурорско-надзорной деятельности. Он должен быть обеспечен специфическими правовыми средствами, позволяющими наилучшим образом обеспечивать как защиту прав лиц, вовлекаемых в досудебное производство, так и законность функционирования осуществляющих его субъектов – следователей, дознавателей, их руководителей. В их число могут включаться: меры властно-распорядительного характера, такие, как например, отмена процессуальных решений; они могут дополняться полномочиями, позволяющими осуществлять процессуальное руководство. Их состав, характер и соотношение с полномочиями руководителей органов и подразделений предварительного расследования выступают определяющими факторами, позволяющими выяснить, к какому типу относится сложившаяся в том или ином государстве модель досудебного производства.

И последнее, что необходимо затронуть в данном параграфе, это вопрос о специфике судебного контроля в досудебном производстве, его разграничения с механизмами процессуального управления и прокурорского надзора. Он, наряду с двумя последними, также выступает важнейшим условием законного производства по материалам и уголовным делам,

средством защиты прав участников уголовного процесса от их нарушения или несоблюдения, причем как следователями и дознавателями, их руководителями, так и прокурорами. Соответственно, судебный контроль выступает самой важной гарантией, принятие в его рамках решения окончательны, подлежат обязательному исполнению, подлежат пересмотру только исключительно вышестоящей судебной инстанцией. Однако все это нисколько не нивелирует уголовно-процессуальное управление и прокурорский надзор, никоим образом не освобождает их носителей от выполнения соответствующих обязанностей. Напротив, они должны нести первичную ответственность за любые упущения в плане законности со стороны подчиненных (поднадзорных) им лиц – следователей, дознавателей, руководителей.

Как прокурор, так и все руководители органов и подразделений предварительного расследования наделены правом проверки поднадзорной (подконтрольной) деятельности в текущем повседневном режиме. Суд же таким правом не обладает, его контрольные полномочия реализуются только в случаях поступления в его адрес жалоб и ходатайств. Не вдаваясь в дальнейшие вопросы его деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, отметим, что такими качествами, как инициативность и постоянство он не обладает, и только лишь поэтому не способен заменить субъектов прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления. Надзор, судебный контроль и процессуальное управление составляют в своей совокупности то нужное триединство, которое способно обеспечить надлежащее функционирование досудебного уголовного судопроизводства.

Таким образом, процессуальный контроль можно условно выделить из системы уголовно-процессуального управления. Его осуществление происходит через определенную группу правовых средств, многие из которых аналогичны полномочиям прокурора, применяются в целях обеспечения законности в уголовно-процессуальной деятельности подчиненных следователей и дознавателей, но, конечно же, средствами прокурорского надзора не являются ввиду их принадлежности руководителю следственного органа, начальникам органов и подразделений дознания. Прокурорский надзор и уголовно-процессуальное управление – две самостоятельные уголовно-процессуальные функции. Процессуальный контроль – процессуальное средство лишь второго из них. Соотношение данных функций основывается на совокупности следующих факторов: направленность на достижение определенных задач; принадлежность; характер осуществления. Судебный же контроль по отношению к ним носят высший характер, но в отличие от них он не может носить инициативный характер.

ГЛАВА III. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ МОДЕЛЕЙ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН-УЧАСТНИЦ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)

3.1. Типология правовых моделей уголовно-процессуального управления в досудебном производстве по законодательству стран-участниц СНГ

В начале 90-х гг. прошлого столетия, как известно, бывшие советские республики становятся самостоятельными государствами, ряд из которых объединяется в Содружество Независимых Государств (СНГ). Каждой из этих стран «в наследство» досталось практически одно и то же уголовно-процессуальное законодательство в виде республиканских кодексов, принятых в 1960 г. и претерпевших впоследствии некоторые изменения и дополнения. Однако оно не могло оставаться неизменным и развивалось. С тех пор прошло уже более трех десятилетий, за которые всеми постсоветскими странами были приняты свои собственные уголовно-процессуальные кодексы, а некоторые успели заменить их на более свежие законодательные акты. Например, УПК Республики Узбекистан вступил в действие уже в сентябре 1994 г., а УПК Российской Федерации – лишь в июле 2002 г. В ряде государств, таких как Армения и Киргизия, несколько лет назад была реализована уже вторичная кодификация.

Наряду с этим сохранились те же самые подходы к практике осуществления уголовного судопроизводства, а также проведенные в различные исторические периоды его исследования пера российских и советских учёных-процессуалистов. Поэтому получается, что не только нормативно-правовой, но и практический и научный фундамент изначально у всех постсоветских государств был, по сути, один и тот же, выступая отправной точкой для дальнейшего развития и совершенствования уголовного процесса. Но каждому из них было суждено избрать свой путь, определиться быть ли верным проверенным временем правовым механизмам, перестроив их под изменившуюся действительности, или всё же пойти по пути внедрения новых правовых институтов в уголовное судопроизводства, основанных на опыте зарубежных стран.

Так или иначе, но в основном на постсоветском пространстве, особенно в рамках СНГ, наблюдается много сходных черт, институтов, механизмов, процедур и т. д. Их сравнительно-правовой анализ весьма интересен для уголовно-процессуальной науки. Обмен полученным практическим опытом между входящими в состав Содружества государствами

также полезен, впрочем, как и научными взглядами, которые также не стоят на месте. Близость культурных, национальных, конфессиональных и других традиций в бывших советских республиках, а ныне суверенных государств, также нельзя не учитывать. Именно поэтому опыт законодательства и правоприменения каждого из них для других ценен для других. Поэтому международные связи и взаимопомощь на данном уровне со временем нужно развивать и укреплять, в частности, относительно сферы уголовного процесса как отрасли права, науки и вида практической деятельности. Поэтому в настоящей работе и проводится исследование национальных уголовно-процессуальных законов в части правовой регламентации ими вопросов уголовно-процессуального управления.

Однако следует учитывать, что развитие уголовно-процессуального законодательства в большинстве постсоветских стран велось не без участия международных организаций и представителей западного зарубежья¹¹⁶. Такое содействие приводит к различным результатам, далеко не всегда положительным. Так, правозащитникам (общественный фонд «Стратегические решения») и Генеральной прокуратуре Кыргызстане, где под влиянием посольства Великобритании ОБСЕ, возможно и кого-то еще, было подготовлено несколько кодексов, в том числе и уголовно-процессуальный, пришлось оперативно разрабатывать и внедрять в практику новые законопроекты¹¹⁷. Новый УПК в Республике был принят законодательным органом Жогорку Кенеш 28 октября 2021 г.¹¹⁸ В других странах действовали такие международные организации, как ООН и ЕДИПЧ, представители США, Германии, Франции.

17 февраля 1996 г. Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ утверждается Модельный Уголовно-процессуальный кодекс для стран СНГ (далее – Модельный кодекс)¹¹⁹, в который впоследствии дважды вносятся изменения и дополнения – в декабре 2009 г. и в ноябре 2013 г. Отдельная 42 статья в нем посвящена органам, ведущим производство по уголовному делу, в качестве которых названы дознаватель, следователь, прокурор и суд. Производство каждым из них осу-

¹¹⁶ *Актуальные проблемы уголовного процесса : учебник для вузов / под ред. О. В. Логунова, А. В. Кикотя, Э. К. Кутуева. СПб. : Астерион, 2022. С. 283–284.*

¹¹⁷ *Экспертное заключение по проекту Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов и Кодекса о правонарушениях против порядка управления, разработанных Генеральной прокуратурой КР. URL: <https://vesti.kg/images/files/ОФ%20заклучение%20кодексам%2014.pdf>.*

¹¹⁸ Подробнее см.: *Макаренко М. А. Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебном уголовном судопроизводстве постсоветских государств (теоретическое и сравнительно-правовое исследование) : монография. СПб. : СПбУ МВД России, 2023. С. 94–95.*

¹¹⁹ *Модельный Уголовно-процессуальный кодекс для стран Содружества Независимых Государств от 17 февраля 1996 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/901914840>.*

ществляется на соответствующем этапе уголовного судопроизводства. В статье 43 говорится о быстроте производства по уголовному делу доступным и понятным языком, исключающим двоякое понимание.

В статье 2 Модельного кодекса закреплено назначение уголовного судопроизводства, но шире и понятнее, чем это сделано в УПК РФ. В части первой сказано о защите личности, общества и государства от преступлений. Также в назначение вкладывается защита личности и общества от злоупотреблений государственной властью и самоуправных действий в связи с действительным или предполагаемым преступным деянием. В части второй рассматриваемой статьи установлены требования к органам, ведущим процесс, согласно которым они его должны вести так, чтобы, во-первых, каждый совершивший запрещенное уголовным законом деяние был изобличен в соответствии с положениями уголовно-процессуального закона. Во-вторых, чтобы ни один невиновный в совершении преступления не был заподозрен, обвинен и осужден. Ну и, наконец, в третьих, чтобы никто не подвергался произвольно, т. е. незаконно либо без необходимости, мерам процессуального принуждения, наказанию, другим ограничениям его прав и свобод.

За прокурором (статьи 83 и 84 Модельного кодекса) закрепляется функция уголовного преследования, которую ему вменено в обязанность осуществлять на всех стадиях уголовного судопроизводства. Он вправе возбуждать уголовные дела и поручать их расследование следователям или дознавателям, а также принимать к своему производству и расследовать самостоятельно в полном объеме. Прямо закреплена также его обязанность осуществлять процессуальное руководство расследованиями по уголовным делам, ведущимся нижестоящими прокурорами, следователями и дознавателями.

Далее перечислены полномочия, которыми в отличие от других органов уголовного преследования наделяется прокурор при осуществлении процессуального руководства. Это широкий круг правовых средств, в который вошли все, отнесенные выше к организационно-процессуальным, по процессуальному руководству и процессуальному контролю, а также ряд других полномочий. Их системный анализ позволяет прийти к выводу о том, что составители Модельного УПК именно прокурора видели в качестве основного организующего субъекта в досудебных стадиях уголовного процесса.

В Модельном уголовно-процессуальном законодательстве предусмотрен такой участник процесса, как руководитель органа дознания (ч. 2 ст. 88). Его полномочия в основном носят организационно-управленческий характер, причем значительная их часть предполагает оказание организационного содействия прокурору в проведении им про-

верочных мероприятий, а также в обеспечении исполнения требований прокурора, следователя и суда. Обратим внимание на то, что никакого руководителя или начальника следственного органа, иного какого-то административного руководителя Модельный УПК не предусматривает, соответственно любое влияние на следователя осуществляется прокурором через процессуальные средства.

В целях сравнительно-правового исследования напомним, что уголовно-процессуальное управление в досудебном производстве в предыдущих главах было представлено в качестве основной функции руководителя следственного органа, объединяющая три группы правовых средств – организационно-процессуальные, по осуществлению процессуального управления и по осуществлению процессуального контроля. Точно такие же составляющие можно выделить в составе правосубъектности начальников органов и подразделений дознания. Механизмы их функционирования встроены в основное производство (по сообщениям о преступлениях и уголовным делам) в качестве внутреннего дополнения. При этом прокурорский надзор и судебный контроль представляют собой внешнее дополнение и могут рассматриваться как суплементарные компоненты. Также напомним о существовании двух правовых моделей прокурорского надзора и процессуального управления в российском досудебном уголовном судопроизводстве – инновационной и консервативной.

Изучение уголовно-процессуальных законов большинства постсоветских государств позволяет прийти к выводу, что в них таких существенных преобразований не осуществлялось. Во многих из них до сих пор за прокурором сохраняется право возбуждения и расследования уголовных дел, процессуальное руководство прокурорскими следственными аппаратами и следователями других ведомств. Следственные подразделения также были выведены из системы органов прокуратуры в Республике Беларусь и Республике Армения. Наряду с этим в Кыргызстане функционирует институт следственного судьи, а в Молдове – судьи по уголовному преследованию. Эти и многие другие особенности непременно сказываются на тех особенностях, что проявляются в механизмах уголовно-процессуального управления.

На постсоветском пространстве в ряде стран продолжают проводиться судебные реформы и реформы правоохранительных систем различной направленности и глубины. В этой связи периодически возникают определённые новшества, анализ опыта внедрения которых в практику представляет большой интерес. Так, в ряде постсоветских государств уже годами досудебное уголовное судопроизводство ведётся в электронном формате. Лидером его внедрения в уголовный процесс является Казахстан, определенных успехов на этом пути достигла и Республика Киргизия.

зия. В целом производимые преобразования в данных государствах влекут за собой образование уникальных правовых моделей, которые могут быть спроецированы на практику других государств. Это в полной мере касается и системы уголовно-процессуального управления.

Обобщенный сравнительно-правовой анализ уголовно-процессуального законодательства, сложившегося на постсоветском пространстве, позволяет выделить несколько типичных правовых моделей уголовно-процессуального управления:

1. Консервативная или прокурорская правовая модель (тип), сохранившаяся в большинстве государств рассматриваемой группы. Как уже неоднократно отмечалось, она построена на идее руководящей роли прокурора в досудебном уголовном производстве. Здесь можно столкнуться со следующими видами уголовно-процессуальных отношений:

а) поскольку в большинстве постсоветских стран в системе органов прокуратуры имеются следственные аппараты, то прокурор в отношении следователей прокуратуры осуществляет именно уголовно-процессуальное управление в досудебном производстве, а не надзор. Соответственно складывающиеся между ними правовые отношения являются процессуально-управленческими, а не прокурорско-надзорными;

б) административная подчиненность отсутствует между прокурором, следователями, дознавателями, руководителями органов и подразделений предварительного расследования всех остальных, если можно так выразиться «непрокурорских», органов. В связи с этим они строятся исключительно на процессуальной платформе и носят внешний характер, образуя правовые отношения прокурорско-надзорного типа.

В первом из указанных случаев наблюдается трансформация прокурорского надзора в уголовно-процессуальное управление, поскольку теряется внешний надведомственный признак деятельности прокурора. При этом он также становится к тому же еще и административным руководителем для следователей прокурорской системы. Во втором же случае отсутствует административная подчиненность, прокурорский надзор осуществляется исключительно процессуальными полномочиями и сохраняется свойственная ему юридическая природа¹²⁰. Однако здесь сохраняется процессуальное руководство, и, как правило, лишь его часть делегируется руководителями (начальниками) органов и подразделений предварительного расследования. И та, и другая разновидность первой из рассматриваемых правовых моделей имеет свои особенности, плюсы и минусы.

¹²⁰ Ефремова О. Н. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за производством дознания // Закон и право. 2024. № 1. С. 192–193.

В рассматриваемой правовой модели руководители (начальники) органов и подразделений предварительного расследования также реализуют и административно-управленческие полномочия по отношению к подчинённым им следователям или дознавателям. Однако они наделены весьма ограниченными возможностями по осуществлению уголовно-процессуального управления. Порой они имеют только лишь организационно-процессуальные полномочия. Их же полномочия по процессуальному руководству и контролю минимальны в условиях полноты правосубъектности надзирающего прокурора. Однако, как будет показано ниже, на постсоветском пространстве имеют место тенденции расширения последних, что находит своё отражение в изменениях и дополнениях уголовно-процессуальных законов некоторых государств.

2. Инновационная правовая модель (тип), сложившаяся в результате проведения в России реформирования в 2007–2011 гг., которое довольно подробно было рассмотрено в первой главе настоящего исследования. В ее основе находится совокупность фундаментальных идей. Прежде всего, это разграничение процессуальных функций в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Ранее прокурор имел следующие возможности: осуществлять уголовное преследование посредством процессуальной проверки сообщений о преступлениях и возбуждения уголовных дел, производства расследования в части или в полном объёме с правом производства любых процессуальных действий, принятием по нему любых решений, составлением обвинительного документа; осуществлять процессуальное руководство следователями непрокурорских органов предварительного следствия; вести уголовно-процессуальное управление в отношении прокурорских следователей. Всех перечисленных возможностей в рамках упомянутой реформы он был лишён с сокращением еще и надзорных его полномочий. И напротив, как уже упоминалось, возможности введенного в досудебное производство руководителя следственного органа по осуществлению уголовно-процессуального управления оказались весьма широки. Таким образом произошло разграничение таких уголовно-процессуальных функций как прокурорский надзор с одной стороны, уголовное преследование и уголовно-процессуальное управление в досудебном производстве – с другой.

Вместе с тем вопрос о том, осуществляет ли прокурор уголовное преследование в досудебных стадиях уголовного процесса или нет, является дискуссионным. То, что необходимых для его непосредственного осуществления правовых средств у него нет, ведёт к различным теоретическим толкованиям, обосновывающим состоятельность правоустановлений, закрепленных в ч. 1 ст. 37 УПК РФ. Кто-то считает, что делает он это через процессуальное руководство деятельностью дознавателей. Выше по

тексту обосновывалось, что данные полномочия вполне вписываются в систему правовых средств прокурорского надзора. Другие считают, что он состоит в заключении им досудебного соглашения о сотрудничестве ввиду упоминаний о нём в ст. 21 УПК РФ, хотя его реализация, направленная на изобличении совершивших преступления лиц, ведётся следователем под непосредственным руководством руководителя следственного органа. Заключая сам такое соглашение, прокурор проверяет его законность, соблюдение всех требований, пресекая любые злоупотребления со стороны следствия. Высказывается также и позиция, согласно которой утверждение обвинительного документа по окончанию расследования есть государственное обвинение, а значит – уголовное преследование¹²¹. Однако, если тем самым он никого не изобличает в совершении преступного деяния, а лишь проверяет законность и обоснованность обвинения, соблюдение всех требований Уголовно-процессуального закона, определяет тем самым возможность рассмотрения уголовного дела в суде и высказывает готовность прокуратуры от имени Российской Федерации обеспечить поддержание выдвинутого органом следствия (дознания) обвинения.

Задолго до проведения реформы в Концепции судебной реформы в РСФСР наряду с другими высказывалась идея обеспечения реальной процессуальной самостоятельности следователя¹²², который таковым после её проведения явно не является в условиях реализации прокурором полномочий по процессуальному руководству. После всех предпринятых преобразований этого сделать не удалось, а скорее наоборот, ввиду того, что его самостоятельность оказалась весьма ограниченной со стороны руководителя следственного органа. Многократно уже отмечалось наличие у последнего широчайших полномочий по осуществлению уголовно-процессуального управления, а также административных полномочий ввиду должностного положения начальника следственного подразделения. Их соединение образует достаточно мощный рычаг влияния на уголовно-процессуальную деятельность следователей. Получается, что административная подчинённость нивелирует процессуальную самостоятельность и независимость следователя. А право обжаловать указания руководителя

¹²¹ Ефанова Е. А. Прокурор в российском уголовном процессе: проблемы нормативного регулирования и правоприменительной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4. С. 70.

¹²² Антонов И. А. Процессуальная самостоятельность следователя сквозь призму правоприменительной практики // Общество и право. 2019. № 2 (68). С. 59.

следственного органа на практике не используется, что обусловлено этой же причиной¹²³.

При этом схема прокурорского надзора была приближена к традиционной схеме, основанной на методах наблюдения и протестации. Теория прокурорского надзора при этом нисколько не отрицает наделение прокурора по специальным отраслям надзора, к которым наряду с другими, относится и надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, полномочиями властно-распорядительного характера. Таковые выступают в качестве процессуальных решений прокурора об отмене постановлений следователя, исключении недопустимых доказательств, о возвращении ему уголовного дела и др. В рассматриваемой схеме внимание прокурора переориентируется с деятельности по борьбе с преступностью на ту деятельность, ради которой данный институт изначально вводился на просторах России – для обеспечения законности, защиты прав и законных интересов.

Соответственно, в рамках второй модели обеспечивается наиболее выверенное и соответствующие теоретическим постулатам разграничение процессуальных функций в досудебном производстве. В прокуратуре нет следственного аппарата и на прокуроров не возлагается функция уголовно-процессуального управления. Нет у него и правовых средств, направленных на процессуальное управление процессуальной деятельностью следователей. Это в целом позитивные моменты, но есть и отрицательные.

Наряду с невозможностью обеспечения процессуальной самостоятельности в такой модели, имеет место совпадение полномочий прокурора и руководителя следственного органа. Такое дублирование, на наш взгляд, не способствует законности в досудебном производстве. Четыре процессуальных решения следователя, наиболее ключевых, связанных с распоряжением уголовным преследованием, могут быть отменены как прокурором, так и руководителем следственного органа. Насколько это способствует законности в досудебном производстве? В рамках рассмотрения истории развития уголовно-процессуального управления было показано, что после судебной реформы XIX века, а также в ранний советский период, вопрос о прекращении уголовного дела решался судом, и в его адрес требовалось обращаться судебному следователю через прокурора.

Наряду с этим, специально не предусмотрены полномочия прокурора по надзору за законностью уголовно-процессуальной деятельности руководителей следственных органов. Так, что делать, если им принимается незаконное или необоснованное процессуальное решение, в том

¹²³ Тоштемурова Р. Ф., Гаврилов Б. Я. Следователь и руководитель следственного органа: проблемы взаимодействия // Сибирский юридический вестник. 2021. № 1 (92). С. 90–91.

числе связанное с отменой законного и обоснованного решения следователя, иного на него воздействия не соответствующего с требованиями законности? Думается, соответствующие дополнения должны быть сделаны в уголовно-процессуальное законодательство в этой части. По хорошему, было бы оправданно прописать в целом предмет, пределы, правовые средства надзора за процессуальной деятельностью руководителя следственного органа.

Обратим также внимание на то, что он отсутствует в перечне лиц, приведённом в ч. 3 ст. 7 УПК РФ. Там указываются следователь, дознаватель, орган дознания, начальники органов и подразделений дознания, а также прокурор. Если они нарушают закон в ходе уголовного судопроизводства, то собранные ими доказательства подлежат исключению как недопустимые. Право такого исключения в силу ч. 3 ст. 88 УПК РФ принадлежит прокурорам, следователям и дознавателям. Получается, что руководитель следственного органа не может этого сделать в порядке процессуального контроля, это может быть сделано только в порядке прокурорского надзора. Такое право у него есть только в рамках своего производства, осуществляемого им по принятому к своему производству уголовному делу. Не понятно, почему законодатель не предоставил ему право обращения с ходатайством в адрес прокурора с целью своевременного исключения незаконно полученных следователем доказательств. Отсутствуют на этот счет какие-либо указания в организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры РФ и совместными приказами, и, насколько нам известно, не сформировала соответствующие процедуры и правоприменительная практика.

В рассматриваемой правовой модели, как уже неоднократно отмечалось, у прокурора имеется право давать указание следователю, но только в одном случае – при возвращении ему уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением для направления в суд. Однако полагаем, что, несмотря на то, что делается в рамках процессуального решения – постановления, данный акт нельзя рассматривать ни в качестве правового средства процессуального руководства, ни как акт уголовно-процессуального управления. Такой вывод делается исходя из того, что уголовное дело возвращается с прокурорско-проверочного этапа досудебного производства, соответственно после его проверки прокурором. Возврат в связи с этим следует рассматривать как акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности, недостатки, не выполнение требований о полноте и всесторонности расследования преступлений.

3. Смешанная правовая модель (тип) уголовно-процессуального управления, которая в настоящее время функционирует в Российской Федерации. Это, по сути, сосуществование в уголовном судопроизвод-

стве определенного государства сразу и инновационной, и консервативной правовых моделей. Она образовалась путем внедрения новой модели уголовно-процессуального управления в следственных органах при сохранении старой модели в органах дознания, функционирующей как и прежде в условиях главенствующей роли прокурора. Налицо проведение затянувшегося по времени эксперимента, который на протяжении уже многих лет позволяет исследовать и анализировать состояние и достигнутые результаты расследования преступлений, полученные в режиме действия инновационной и консервативной моделей. Понятно, что здесь не все составляющие сопоставимы, но дознание и следствие – формы расследования. Уголовно-процессуальный закон регламентирует следственную деятельность, а затем посредством выделения особенностей устанавливает процедуру дознания. Соответственно, это виды процессуальной деятельности, в значительной части регламентируемой одними и теми же правовыми установлениями.

Таким образом, в российском уголовном процессе имеет место быть двойственность как в уголовно-процессуальном управлении, так и прокурорском надзоре в досудебном уголовном судопроизводстве. В этой связи и выделяется двойственная или смешанная правовая модель, характеризующаяся значительной дифференцированностью в построении досудебного производства. Не удивительно, что такой подход вызывает много споров в сфере уголовно-процессуальной науки¹²⁴. Это связано с тем, что исследуемые модели существенно отличаются друг от друга, несмотря на то, что отражают свойства однородных видов деятельности. В связи с этим требуется разработка одной универсальной модели, объединяющей в себе позитивные стороны обеих моделей. Полагаем, что именно в этом направлении необходимо двигаться при проведении научных исследований единой системы досудебного производства, таких тесно взаимосвязанных институтов, как уголовно-процессуальное управление и прокурорский надзор. Механизмы функционирования данных институтов необходимо пересмотреть на основе достижения теоретического баланса при максимальном удовлетворении практических потребностей.

4. Следственно-судебная правовая модель (тип) уголовно-процессуального управления¹²⁵. Функционирование данной модели можно наблюдать в период действия Устава уголовного судопроизводства

¹²⁴ *Актуальные проблемы уголовного процесса : учебник для вузов* С. 121–131.

¹²⁵ *Шейфер С. А. Досудебное производство в России XIX века: от пристава следственных дел к судебному следователю // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России : сб. науч. тр. / под ред. проф. В. А. Лазаревой. Самара : Изд-во «Самарский университет», 2012. Вып. 6. С. 75–77.*

1864 г., а также в начальный советский период, временно сохранивший некоторые черты прежнего уголовного процесса. При рассмотрении истории развития уголовно-процессуального управления обращалось внимание на то, что над судебными следователями не было каких-либо административных начальников, и поэтому некому было осуществлять управление в отношении них, причем, как процессуальное, так и непроцессуальное. Они являлись членами суда, организационное обеспечение деятельности которого осуществлялось Министерством юстиции Российской империи.

Однако, напомним, приведенные выводы в части отсутствия в указанные периоды уголовно-процессуального управления делались в части его понимания в узком, а не широком смысле. Но ведь все выделяемые нами правовые модели как раз и характеризуют узкий аспект, связанный с реализацией функций процессуального руководства и контроля руководителями (начальниками) органов предварительного расследования в судебных стадиях уголовного судопроизводства.

В условиях неопределенности функциональных обязанностей судебного следователя его деятельность находилась под процессуальным контролем суда и под надзором (наблюдением) прокурора. Дело в том, что в попытке обеспечить его самостоятельность и независимость в исследовании преступлений законодатель провозгласил, что он не выполняет какие-либо обвинительные или административные функции, которые принадлежали прокуратуре и полиции соответственно. При всём этом, будучи отнесённым к власти судебной, судебный следователь обладали целым рядом полномочий по осуществлению уголовного преследования. Прокурор же наделялся по отношению к нему некоторыми правовыми средствами процессуальной руководства, в частности, мог давать им указания, касающиеся хода расследования и получения доказательств, которые являлись обязательными и не могли быть обжалованы в суд¹²⁶.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о возможности выделения, как минимум, четырех основных правовых моделей (типов) уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном судопроизводстве, действующих в пространстве Содружества Независимых Государств. Анализ каждой из них позволяет выделить их ключевые характеристики, наиболее важные из которых отражают соотношение прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления. В тех государствах, где в органах прокуратуры состоят следственные аппараты, прокуроры внутри них могут осуществлять только уголовно-процессуальное управление, а надзор – только за рамками их системы. В этом случае прокурор пре-

¹²⁶ Туровцева Е. М. Ретроспектива процессуального положения следователя в российском уголовном процессе // Право: история и современность. 2019. № 4 (9). С. 126.

вращается одновременно в административного и процессуального руководителя, и его деятельность становится внутренней, внутриведомственной, управленческой, в том числе в процессуальном аспекте. Другой момент – это правовое положение (административное и процессуальное) тех лиц, которые наделяются функцией уголовно-процессуального управления. Важен также состав и характер их функциональных обязанностей, состав и характер обеспечивающих их выполнение правовых средств.

Состояние сбалансированности в досудебном уголовном судопроизводстве находится в большой зависимости от того, имеет ли системообразующее значение общий механизм функционирования уголовно-процессуального управления, прокурорского надзора и судебного контроля. Как было показано выше на примере уголовно-процессуального управления и отмены постановлений следователя, что одни и те же или аналогичные полномочия могут выступать как в качестве правовых средств процессуального контроля, так и в качестве правовых средств прокурорского надзора. При этом важно учитывать определяющее значение того, кому они принадлежат – внешнему субъекту или обладателю административно-служебных полномочий.

3.2. Консервативные (прокурорские) модели уголовно-процессуального управления в странах-участницах СНГ

Для большинства постсоветских государств характерна именно консервативная (прокурорская) правовая модель уголовно-процессуального управления, что представляется вполне закономерным. С одной стороны, это связано с тем, что национальное законодательство каждого из них, научная основа и практический опыт изначально базировались на осуществлявшейся на протяжении многих лет идее о том, что именно прокурор выступает главным организующим субъектом в уголовном судопроизводстве. Об этом в настоящем исследовании было уже сказано многое. С другой стороны, ряд государств пошел по пути внедрения западных правовых моделей, в некоторых из которых также главенствующее положение в уголовном судопроизводстве отдаётся прокурорской власти. Так или иначе, но в рамках данного исследования подвергаются сравнительно-правовому анализу те страны, вошедшие в СНГ, в которых функционирует данная модель, выявлению положительных и отрицательных сторон такого рода правовых моделей.

В качестве базисной в таком контексте модели будет рассматриваться механизм уголовно-процессуального управления, действующий в Респуб-

лике Таджикистан. Его анализу посвящена одна из научных публикаций автора¹²⁷, основные положения которой использованы в подготовке настоящего параграфа монографии. Сложившаяся в данном государстве консервативная (прокурорская) правовая модель уголовно-процессуального управления рассматривается как базисная в том аспекте, что подлежит сравнению с аналогичными правовыми моделями, сформировавшимися на постсоветском пространстве. Такой подход, как представляется, обеспечивает некоторую последовательность в решении компаративистских задач.

Напомним, что Модельный УПК государств-участников СНГ предусматривает, что прокурор выполняя функции уголовного преследования и процессуального руководства обладает максимально возможной широтой правовых средств их реализации. При этом такого участника как руководитель или начальник следственного органа или подразделения он не предусматривает. Однако одним из таковых является начальник органа дознания, который наделяется в основном лишь организационно-процессуальными полномочиями, значительная часть которых предназначена для организации исполнения требований прокурора, следователя и суда. Полагаем, что системный анализ консервативных (прокурорских) моделей стран-участниц СНГ предполагает выяснение следующих вопросов: 1) насколько она соответствует той модели, которая предложена модельным уголовно-процессуальным законодательством; 2) какие элементы советской модели сохранены в ней; 3) какие новые элементы в ней появились, отражающие особенности именно данной правовой модели.

Начнем с того, что в Республике Таджикистан, как и в других государствах, возникших на постсоветском пространстве, довольно долго действовало оставшееся «в наследство» от Союза ССР советское законодательство. Лишь в 2010 году в Республике принимается национальный УПК (далее – УПК РТ)¹²⁸. В нем изначально предусматривается уже известный, проверенный тип правовой модели уголовно-процессуального управления – прокурорский или консервативный. Однако составители таджикского уголовно-процессуального закона опирались больше на прежнее советское законодательство, нежели на положения Модельного Уголовно-процессуального кодекса для стран СНГ.

¹²⁷ Макаренко М. А. Процессуальный контроль и прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: результаты сравнительно-правового анализа законодательства России и Республики Таджикистан // Российский следователь. 2023. № 3. С. 46–50.

¹²⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 г. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30594304.

В связи с этим УПК РТ предусматривает прокурорскую модель досудебного производства, в рамках которой с определенной долей условности могут быть выделены следующие три компонента: возможность ведения уголовного преследования непосредственно (возбуждение и расследование уголовных дел); надзор за законностью деятельности осуществляющих его лиц – следователей и дознавателей; процессуальное руководство такой деятельностью. Здесь стоит напомнить, что в модельном уголовно-процессуальном законодательстве последовательно определяется функция прокурора по осуществлению уголовного преследования, а также в качестве внешнего воздействия регламентируются все остальные его полномочия, априори рассчитанные на процессуальное руководство всеми действующими в государстве органами дознания и следствия. При этом функция прокурорского надзора, главная в классическом варианте данного института, игнорируется. Но в Таджикистане эта функция включается в качестве основной в составе правосубъектности прокурора, наряду с процессуальным руководством и уголовным преследованием.

Обращаясь к российскому законодательству, можно сделать вывод, что первая из перечисленных составляющих правовой модели досудебного производства существует лишь в качестве опосредованного влияния на производство расследования силами дознавателей, вторая же сливается с третьей и образует своеобразную правовую модель, в рамках которой прокурорский надзор располагает широким кругом возможностей, как по обеспечению законности, так и по процессуальному руководству производством дознаний. Такой дифференциации полномочий прокурора в УПК РТ не наблюдается, и основное внимание прокурора сосредотачивается на следственной деятельности, а дознание выступает больше как вторичный объект надзора, не выполняющий значительный объём процессуальной работы.

Согласно ст. 36 УПК РТ именно прокурор на всех стадиях уголовного процесса обеспечивает осуществление уголовного преследования. Будучи носителем обвинительной власти, он не только надзирает за исполнением законов (точным и единообразным) органами расследования, но и занимает главенствующее положение в их системе. В этом отношении Р. Р. Юлдошев подмечает то, что в Таджикистане деятельность прокуроров носит координирующий, руководящий характер по отношению к органам предварительного расследования, находится на идейной платформе борьбы с преступной деятельностью. При этом им выделяется функция процессуального руководства досудебным производством как проявление функции прокурорского надзора. В этом отношении он пишет, что эта функция представляет собой не пассивное созерцание соблюдения или несоблюдения законов, раскрытия или нераскрытия преступлений,

правильного или неправильного расследования, а действенную и инициативную по своему существу деятельность¹²⁹.

С определенной долей условности, вне зависимости от того, идет ли речь о процессуальном контроле или прокурорском надзоре, можно представить правовые средства, обеспечивающие надлежащее функционирование досудебного уголовного судопроизводства, следующим образом¹³⁰:

1. Правовые средства универсального характера, предназначенные для выявления нарушений и иных недостатков в сфере уголовно-процессуальной деятельности следователей и дознавателей. Прежде всего, к таковым относится право осуществлять проверки на этапе приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также материалов уже возбужденных уголовных дел. В первом случае, согласно УПК РФ, такие проверки проводит как прокурор, и вправе осуществлять руководитель следственного органа, начальники органов и подразделений дознания. Что же касается второго случая, то прокурор с находящимся в производстве уголовным делом может знакомиться только по мотивированному запросу. Однако он наделен также и правом истребования и проверки законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение.

По УПК РТ прокурор также проводит проверки, как на этапе возбуждения уголовного дела, так и в ходе расследования по уголовным делам, требуя предоставления уголовных дел, документов, материалов и иных сведений о совершенных преступлениях, ходе дознания и следствия, проведении оперативно-розыскных мероприятий. В любой момент он вправе истребовать в любой момент материалы дознания. Как видим, данные полномочия вполне отражают выполнение прокурором именно функции надзора. Однако в системе органов прокуратуры Республики Таджикистан имеется следственный аппарат, что вызывает необходимость осуществления прокурорами уголовно-процессуального управления. В центральном аппарате для этих целей сформировано и функционирует Управление по надзору за предварительным следствием в органах прокуратуры¹³¹.

¹²⁹ Юлдошев Р. Р. Прокурорский надзор и уголовное преследование в Республике Таджикистан и Российской Федерации // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения) : сб-к мат-лов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. С. 133-134.

¹³⁰ Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник для вузов / под ред. д.ю.н., профессора Э.К. Кутуева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Берлин : Директ-Медиа, 2020. С. 93-105.

¹³¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан // URL: <https://prokuratura.tj/ru/structure/the-prosecutor-generals-office.html>.

По УПК РФ как руководитель следственного органа, так и начальники органов и подразделений дознания вправе проверять материалы сообщений о преступлениях и уголовных дел, находящихся в производстве подчинённых дознавателей либо следователей. Право на проверку ведущего производства универсальное, ключевое средства получения информации о его ходе и результатов, необходимой для принятия мер различного характера, как надзорного, так и процессуально-управленческого воздействия. Оно открывает возможность установить потребность, как в восстановлении нарушенной законности, так и направлении производства в определённое русло или способствование ему для достижения более высоких результатов. Вполне очевидно, что без него немыслимо осуществление ни надзора, ни контроля, ни процессуального управления. Однако оно не предусмотрено в ст. ст. 38 и 41 УПК РФ, посвященных соответственно начальнику следственного подразделения и начальнику и дознавательного подразделения, но, по всей видимости, это подразумевается исходя из их процессуального положения руководителя, вытекает из состава иных возлагаемых на них полномочий. Но в статье 41 говорится о праве исследования начальником дознавательного подразделения материалов уголовных дел, в ст. 38 аналогичного права не закреплено, хотя и говорится о возможности начальника следственного подразделения в расследовании находящегося в производстве подчинённого следователя уголовного дела полномочиями следователя, то есть вправе производить следственные и иные процессуальные действия, принимать по делу процессуальные решения.

Проверки дополнительно осуществляются и при продлении прокурором процессуальных сроков производства предварительного следствия и дознания. В России сроки предварительного следствия продлеваются руководителями следственных органов, а дознания – в два этапа, в первый раз срок продлевается у начальника органа дознания, второй и последующие разы – у прокурора¹³².

2. Правовые средства процессуального контроля, направленные на предупреждение нарушений законности. Напомним, что в российском уголовном процессе такие полномочия имеются у прокурора, которые он реализует по отношению к дознавателям в режиме прокурорского надзора, и у руководителя следственного органа, которые он реализует по отношению к подчинённым ему следователям. Лишь некоторыми полномочиями данной группы обладает начальник органа дознания, на которого возлагается проверка оконченных производством дознаний с правом возвращения материалов дознавателю на доработку или для устранения выявленных нарушений.

¹³² За исключением случая, когда дознание ведётся следователем Следственного комитета РФ.

Что же касается таджикского уголовного процесса, то в нем до сих пор сохранилось прокурорское санкционирование. Но в связи с передачей полномочий по санкционированию следственных и иных процессуальных действий следователей и дознавателей, ограничивающих конституционные права и свободы личности, в компетенцию суда, прокурор санкционирует только проведение обысков в условиях, не терпящих отлагательства. Также как и в России, в Таджикистане указанные вопросы разрешаются в судебном заседании, назначенном в связи с поступившим в суд ходатайством следователя или дознавателя. Такие ходатайства и тому и другому согласует исключительно прокурор. Также отметим, что его согласие требуется и на прекращение производства по уголовному делу.

В какой-то степени передача уголовных дел от одного следователя другому может рассматриваться как средство предупреждения необъективного расследования, нарушения при этом норм уголовно-процессуального права. По УПК РТ руководитель следственного подразделения наделён правом передавать ведение уголовного дела от одного следователя другому, а начальник дознавательного подразделения – поручать уголовное дело другому дознавателю. Прокурор может это сделать в целях соблюдения правил подследственности, предупредив расследование не тем органом, к процессуальной компетенции которого относится производство по уголовному делу. Аналогичными полномочиями обладает и российский прокурор, но они не предусмотрены для реализации в рамках какого-то отдельного ведомства, рассчитаны на изменение формы расследования или подследственности уголовного дела в соответствие с установленными законом правила. Также изымать уголовное дело у подчинённого дознавателя и передавать его другому дознавателю вправе начальник подразделения дознания, но в отличие от таджикских коллег он обязан указать в своём решении основания такой передачи.

С рассматриваемым правовым средством также предусматривается право отстранения от расследования, которое производится на основании нарушения законности со стороны дознавателя или следователя, что также предполагает передачу уголовного дела соответственно другому дознавателю или следователю. В Таджикистане таким правом обладает прокурор, и оно распространяется как на следователей, так и на дознавателей. Следователя также может отстранить от расследования начальник следственного подразделения. В России же данное полномочие чётко распределено, прокурор отстраняет дознавателя в случае нарушения им требований Уголовно-процессуального закона, а следователя – руководитель следственного органа.

3. Правовые средства процессуального контроля по устранению выявленных нарушений законности, а также ошибок и недостатков. Наиболее

серьезным средством данной группы является властно-распорядительное полномочие, позволяющее отменять незаконные или необоснованные процессуальные решения, принятые следователем или дознавателем. В нее входит также и возвращение уголовных дел на дополнительное расследование, устранение иных выявленных нарушений или недостатков.

Что касается первого из данных правовых средств, то в Таджикистане оно принадлежит прокурору. Начальнику же следственного подразделения для отмены необоснованного решения подчинённого следователя приходится обращаться с соответствующим ходатайством к прокурору, а начальнику дознавательного подразделения для отмены незаконного или необоснованного постановления дознавателя, но лишь о возбуждении уголовного дела, приходится обращаться к нему же, но не с ходатайством, а с заявлением. В России опять же, право отмены процессуальных решений распределено, и любые решения следователей отменяет руководитель следственного органа, любые решения дознавателя отменяет прокурор. Однако последний, о чем уже говорилось выше, наделён правом отмены наиболее важных, ключевых постановлений следователя, связанных с распоряжением уголовным преследованием. Решение дознавателя о приостановлении дознания может быть отменено начальником подразделения дознания. А вот для отмены его решения об отказе в возбуждении уголовного дела ему придётся заявить соответствующее ходатайство перед прокурором.

Второе правовое средство рассчитано на применение на завершающем этапе расследования и заключается в возвращении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным или иным итоговым документом для решения вопроса о направлении его в суд. Соответственно реализуется оно прокурором, если им будет установлена неполнота проведенного расследования, требуется пересоставление итогового документа расследования, выявлено нарушение требований закона, иные недостатки. Российский прокурор имеет право вернуть уголовное дело, как следователю, так и дознавателю, давая при этом необходимые указания. Однако, если по уголовному делу производилось расследование в форме дознания, в том числе следователем Следственного комитета РФ, то он вправе при наличии на то оснований своим постановлением прекратить его (или уголовное преследование), а также переквалифицировать деяние на менее тяжкое, исключить из обвинения отдельные пункты. Если же уголовное дело поступило после производства предварительного следствия, то прокурор вправе прекратить его только в том случае, если оно поступило с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера и для такого прекращения есть основания, предусмотренные законом. Однако еще до поступления дела прокурору в порядке

процессуального контроля уголовное дело может быть возвращено дознавателю начальником органа дознания, а следователю – руководителем следственного органа.

Согласно ст. 246 УПК РФ следователь после подписания обвинительного заключения уголовное дело немедленно отправляет прокурору, который вправе принимать по нему решения, аналогичные всем приведенным выше процессуальным решениям, в российском уголовном процессе рассчитанные только на случаи производства дознания, но не следствия. Соответственно, он в этом отношении более самостоятелен, чем российский коллега, и никаких согласований получать ему для направления дела прокурору не требуется.

Ещё один важный момент это право российского прокурора исключать недопустимые доказательства на любом этапе досудебного уголовного судопроизводства своим властно-распорядительным процессуальным решением – постановлением (ч. 3 ст. 7, ч. 3 ст. 88 УПК РФ). Следователи и дознаватели также могут этой делать в рамках своих производств по собственной инициативе или ходатайствам участников процесса. В силу ст. 88(1) УПК РФ недопустимость доказательств, а также ограничение их использования в уголовном процессе устанавливаются дознавателем, следователем, прокурором, судом, судьей. Делается это путем вынесения соответствующего постановления и при необходимости принимаются меры к привлечению к ответственности лиц, допустивших пытки или иное жестокое обращение.

В России универсальным средством устранения нарушений закона выступает письменное требование прокурора, но оно является исключительно средством прокурорского надзора, но не уголовно-процессуального управления. Оно основано на методе протестации, характерного для классической надзорной деятельности, и допускает возражения следователя, но при условии согласия с ними руководителя следственного органа. Другими словами, следователь зависим от последнего, и не может напрямую обратиться к представителю надзорной власти, если не согласен с его позицией. Но следует подчеркнуть, что предъявляемые прокурорами требования могут касаться самых разных вопросов процессуальной деятельности следователей, в том числе принимаемых ими процессуальных решений, кроме тех четырёх, которые прокурор может отменить своим постановлением. В УПК РФ универсальным средством прокурорского надзора (в системе прокуратуры – уголовно-процессуального управления) выступает указание прокурора о выполнении требований закона. Следователь может с ним не согласиться, но свои возражения ему нет необходимости согласовывать со своим руководителем, они представляются сразу вышестоящему прокурору.

4. Правовые средства, обеспечивающие процессуальное руководство. Данной группе средств выше был посвящён целый параграф, в котором было показано, что к ним в первую очередь относятся письменные указания. В России следователям они даются руководителем следственного органа¹³³, а дознавателям – прокурором, начальниками органа и подразделения дознания. Однако круг таких указаний может отличаться. Так, начальник подразделения дознания может дать дознавателю указания как о направлении расследования и производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. Руководитель следственного органа наряду с ними может также дать следователю указания о привлечении лица в качестве обвиняемого. Однако прокурор и начальник органа дознания ограничены в возможностях давать указания, их указания могут касаться только направления расследования, а также производства не только отдельных следственных действий, но и в целом – любых процессуальных действий.

В России установлен как двухуровневый, так и трехуровневый механизм процессуального руководства дознанием. Так, первый уровень по отношению к так называемым управомоченным или штатным дознавателям исходит со стороны начальника подразделения дознания (например, начальника отдела дознания территориального органа внутренних дел), второй – со стороны начальника органа дознания, и третий – со стороны прокурора. В отношении же уполномоченных начальником органа дознания дознавателей (участковые уполномоченные полиции, сотрудники оперативных служб, инспекторы специализированных подразделений) первые два уровня контроля сливаются воедино и осуществляются начальником органа дознания.

В статье 168 УПК РФ предусматривается два вида указаний – о выполнении требований закона и о расследовании уголовных дел. Соответственно, они обусловлены как интересами законности, так и могут касаться направления расследования, а также любых других связанных с ним вопросов. Соответственно данное правовое средство универсально и является весьма гибким, позволяет прокурору оказывать разного рода воздействие на следователей и дознавателей в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Закон предусматривает, что такие указания следователю могут даваться и начальником следственного подразделения. Они обязательны для исполнения, однако не должны ограничивать его процессуальную самостоятельность и права, составляющие его процессуальный статус.

¹³³ В очередной раз напомним, что в постановлении прокурора о возвращении уголовного дела следователю также могут содержаться указания в его адрес.

Что касается начальника дознавательного подразделения, то он не вправе давать указания дознавателям, но имеет право давать им поручения по проведению дознания, отдельных дознавательных действий, избранию вида меры пресечения в отношении подозреваемого, квалификации преступления и объема обвинения. Однако давать указания вправе начальник органа дознания, и, по всей видимости, это единственное его процессуальное полномочие, закреплённое в законе. По логике вещей это должностное лицо, возглавляющее один из предусмотренных ст. 40 УПК РТ органов дознания, и, возможно, также его заместитель. Насколько нам известно, в нетерпящих отлагательств случаях им даются поручения о возбуждении уголовных дел, по которому проведение предварительного следствия обязательно, а также о проведении неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Наряду с этим им могут даваться поручения о производстве отдельных следственных действий и применении мер безопасности в отношении участников процесса. Несмотря на то что среди его полномочий нет права давать дознавателям указания, законом предусматривается возможность их обжалования прокурору.

В связи с этим для более полного понимания следует обратить внимание на систему органов дознания, которая не так развита в Таджикистане, если сравнивать ее с Россией. В форме дознания там расследуется не так много категорий преступных деяний. Например, орган дознания (управление) имеется в центральном аппарате, в управлении внутренних дел города Душанбе, в каждом из его семи районов также функционируют отделы внутренних дел, в которых образованы группы дознавателей милиции. Однако наблюдается тенденция развития системы дознания в Таджикистане с более детальной правовой регламентацией Уголовно-процессуальном законе Республики процессуального статуса начальника органа дознания и начальника дознавательного подразделения¹³⁴, аналогично тому, как это сделано в России.

В Таджикистане практикуется непосредственное процессуальное руководство и осуществляющие его лица могут лично участвовать в производстве расследования подчиненных (поднадзорных) им следователей или дознавателей. Такой возможностью наделены как прокуроры, так и начальники следственных подразделений. При этом они могут даже проводить отдельные следственные действия без принятия уголовного дела к своему производству. Не лишним будет заметить, что порой данное

¹³⁴ Розикзода Ф. М. Проблемные вопросы процессуального статуса начальника подразделения дознания (дознавательного подразделения) в системе МВД Российской Федерации и МВД Республики Таджикистан: сравнительно-правовой анализ // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2024. № 2(55). С. 185.

участие рассматривается в качестве самой острой из форм прокурорского надзора, подлежащей применению в особых случаях, обусловленных необходимостью¹³⁵. Были времена, когда и в России прокуроры на постоянной основе выезжали на места происшествий и лично руководили деятельностью следователя, оперативных работников, участковых инспекторов, экспертов-криминалистов, протоколировали обнаруженные следы и т. д.

В России же участвовать в основном производстве имеет право только руководитель следственного органа, но лишь до возбуждения уголовного дела – при производстве проверок сообщений о преступлениях. Наряду с этим, при даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайств об избрании, продлении и отмене мер пресечения, осуществлении иных процессуальных действий, которые допускаются по судебному решению, он вправе допрашивать проводить допросы, но только лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений. Ни прокурор, ни начальники органов и подразделений дознания в ходе производства дознаний аналогичными полномочиями не наделяются.

Завершая анализ правовых средств процессуального руководства обратим внимание на то, что высказываются различные мнения по поводу как надзора, так и наличия в арсенале его правовых средств полномочий по процессуальному руководству. Так, представитель Академии МВД Республики Таджикистан О. А. Косимов по результатам анализа практики прокурорского надзора в досудебном уголовном судопроизводстве приходит к выводу о том, что необходимо повышение его качества, вместо того, чтобы прокуроры руководили следствием¹³⁶. Напомним, что в России долгие годы обсуждался вопрос о правосубъектности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, и в итоге он был лишён возможностей по руководству следствием. В итоге ожидалось существенное повышение качества прокурорского надзора, обеспечение его высокого уровня как высшей гарантии соблюдения прав участников процесса, и в целом – законности уголовного судопроизводства. Однако это ещё больше сказалось на независимости и самостоятельности следователя ввиду наличия у руководителя следственного органа как полномочий по организации, так и полномочий по руководству и контролю деятельности следователей совокупностью процессуальных и непроцессуальных средств.

¹³⁵ Арипов А. Л., Бободжонов Н. М. Формы прокурорского надзора на предварительном следствии // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2012. № 2 (18). С. 43.

¹³⁶ Косимов О. А. Проблемы процессуальной самостоятельности следователя в свете требований Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2013. № 1 (19). С. 41.

5. Организационно-процессуальные правовые средства. Необходимыми полномочиями данной группы обладают российские руководитель следственного органа, начальники органов и подразделений дознания. Они предполагают поручение подчинённым следователям производства по материалам проверок сообщений о преступлениях и уголовным делам, их перераспределение, а также иные текущие действия, обеспечивающие нормальное функционирование аппаратов органов и подразделений предварительного расследования. Начальник следственного подразделения обладает полномочием поручать предварительное расследование уголовного дела нескольким следователям. А руководитель специализированного органа по борьбе с коррупцией вправе создавать оперативно-следственные группы для расследования одного или нескольких преступлений. Начальник дознавательного подразделения вправе поручать дознавателям проверку жалоб и заявлений о преступлениях, проведение дознания, отдельных дознавательных действий, перепоручать уголовное дело другому дознавателю.

Следует обратить внимание, что в Таджикистане аналогично тому, как это в советские времена закреплялось в рамках процессуального положения начальника следственного отдела, в качестве одной из обязанностей начальника следственного подразделения в ст. 38 УПК РТ названное обеспечение выполнения следователями предписаний прокурора.

В УПК РФ отсутствует понятия процессуального контроля и процессуального руководства. Однако выше нами был представлен целый параграф, посвященный обоснованию полномочий, которые могут быть отнесены к данной группе. Руководитель следственного органа наряду с тем, что обладает возможностью вести процессуальное руководство в отношении подчиненных следователей, наделен широчайшими правовыми средствами процессуального контроля, некоторые из которых, как было показано, входят в «конкуренцию» с полномочиями прокурора. В своей совокупности полномочия контрольного характера, которыми наделены начальник подразделения дознания и начальник органа дознания, оказываются гораздо скромнее, чем полномочия руководителя следственного органа.

Не сопоставимы его полномочия с полномочиями таджикского начальника следственного подразделения, который наделяется преимущественно организационно-процессуальными полномочиями, а также обязан вести контроль действий следователей по расследованию преступлений, его сроков, выполнения ими поручений других следователей, а также принимать меры к полному, всестороннему и объективному расследованию обстоятельств дела и обеспечивать выполнение предписаний прокурора. Начальник же дознавательного подразделения обладает еще более

скромными полномочиями по сравнению с российским начальником подразделения дознания, не говоря уже о начальнике органа дознания¹³⁷.

Дознаватель обладает некоторой самостоятельностью на проведение следственных и других процессуальных действий, хотя и ограниченной в тех случаях, когда закон требует подтверждения его действий начальником дознавательного подразделения или получения разрешения прокурора или суда на их осуществление. Все процессуальные поручения начальника он имеет право обжаловать прокурору.

Как видим, в Республике Таджикистан функционирует консервативная (прокурорская) модель, где руководящая роль в досудебном производстве принадлежит прокурору. Начальник же следственного отдела выполняет в основном организационно-процессуальные полномочия, в том числе обеспечивающих предписаний прокурора, и весьма скромными полномочиями по процессуальному контролю и руководству уголовно-процессуальной деятельностью следователей. Полномочия же начальника дознавательного подразделения ещё уже, хотя в целом во многом они аналогичны по своему характеру полномочиям начальника следственного подразделения. Налицо уже классический советский вариант построения системы прокурорского надзора и процессуального управления в досудебном производстве, воспринятая также и рядом других государств-участников СНГ.

Настолько же подробно рассматривать консервативные (прокурорские) правовых моделей уголовно-процессуального управления, сложившиеся в других постсоветских государствах, как это было сделано относительно действующей модели в Республике Таджикистан, не позволяет объём настоящего исследования. Однако на некоторые их особенности стоит обратить внимание, чтобы увидеть возможный спектр всего многообразия вариантов их построения с включением тех или иных институтов и правовых средств, обеспечивающих его надлежащее функционирование в условиях реальной действительности.

Довольно существенную специфику среди других государств, объединённых Содружеством, имеет уголовно-процессуальное законодательство Республики Молдова, где довольно долго продолжал действовать закон Молдавской ССР от марта 1961 года. Только 14 марта 2003 года был принят Уголовно-процессуальный закон Республики¹³⁸ (далее – УПК РМ).

¹³⁷ Здесь имеется в виду совокупность его полномочий по отношению к уполномоченным им дознавателям, когда он наряду с полномочиями, предусмотренными ст. 40.2 УПК РФ, выполняет полномочия начальника подразделения дознания, предусмотренные ст. 40.1 УПК РФ.

¹³⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 23 марта 2003 года // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397729.

Это один из тех нормативно-правовых актов, в которые были «вплетены» наиболее существенные заимствования из правовых институтов европейских государств¹³⁹. Особое геополитическое положение, близость к Европе, национальный вопрос, непростые отношения с Румынией и многие другие моменты не могли сказаться и на законотворческой деятельности¹⁴⁰.

Анализ соответствующих норм УПК РМ позволяет отнести функционирующее в досудебном производстве рассматриваемой страны консервативной правовой модели уголовно-процессуального управления, несмотря на то, что она существенно отличается от советской модели и той модели, которая предлагается Модельным УПК для стран-участниц СНГ. Республика определила свой собственный вектор в реформировании уголовного судопроизводства. Причиной этому является то, что в его рамках доминирующая роль отведена именно прокурору. Но само построение уголовного судопроизводства существенно отличается от того, что функционировало в советские годы. В свою очередь, это во многом обуславливает и особенности действующего в его рамках механизма уголовно-процессуального управления.

В части правосубъектности руководителей органов уголовного преследования, они предусматриваются в Министерстве внутренних дел Республики, а также Таможенной службе, Государственной налоговой службе и Национальном центре по борьбе с коррупцией. В их компетенцию входит процессуальный контроль, обеспечивающий, во-первых, регистрацию в установленном законом порядке сообщений о преступлениях, и, во-вторых, своевременность проведения мероприятий по раскрытию и предупреждению преступлений.

Соответственно, закон наделяет их полномочиями преимущественно организационно-процессуального характера, что также соответствует прокурорской (консервативной) правовой модели уголовно-процессуального управления. Наряду с этим УПК РМ обязывает их координировать уголовно-процессуальную деятельность офицеров по уголовному преследованию, оказывать им методическую помощь и содействовать в получении ими той или иной информации, принимать меры по своевременному исполнению их поручений по проведению специальных розыскных мероприятий. Как видим, данные полномочия представляют собой, по сути, смесь организационно-процессуальных и административно-управленческих полномочий.

¹³⁹ Верецагина А. В., Куманькова Д. А. Эволюция института судебного контроля за досудебным производством в Республике Молдова // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 4 (137). С. 153.

¹⁴⁰ См., напр. : Языкова А. А. Европейское пограничье: Республика Молдова между Европой и Россией // Современная Европа. 2016. № 4 (40). С. 34–46.

Совокупный анализ всех полномочий руководителей органов уголовного преследования позволяет прийти к выводу, что законодатель построил их таким образом, чтобы они не давали возможности ограничивать процессуальную самостоятельность офицеров по уголовному преследованию. Это подтверждается нормами УПК РМ, которые запрещают руководителям давать им указания относительно осуществления процессуальных действий либо принятия решений, воздействовать иным способом на осуществление уголовного преследования. Даже в части реализации организационно-процессуальных полномочий установлены ограничения. Так, в ч. 3 ст. 56 УПК РМ прописаны штатные ситуации, только при наличии которых, руководитель вправе изъять у подчиненных офицеров материалы уголовного дела и передать их другому офицеру. Об этом в обязательном порядке информируется прокурор, который вправе такое изъятие произвести и в других случаях посредством вынесения соответствующего мотивированного постановления.

Более того, руководитель органа уголовного преследования при выявлении незаконного процессуального решения находящегося в его подчинении офицера сам его отменить не вправе. Ему необходимо для этого обращаться с соответствующим ходатайством к прокурору. Не будет лишним обратить здесь внимание на то, что такого рода процедуры характерны для консервативных (прокурорских) правовых моделей уголовно-процессуального управления.

Нельзя не обратить внимания на формулировки, используемые в УПК РМ, в части правовых средств уголовно-процессуального управления, которыми обладают сами офицеры по уголовному преследованию. Это, прежде всего, право давать так называемые распоряжения полиции об аресте, задержании, приводе, а также о ряде других процессуальных действий. Также это распоряжения о проведении документальных ревизий, инвентаризаций и судебных экспертиз. Наряду с этим с момента регистрации социально опасного деяния офицер наделён полномочиями по руководству специальными розыскными мероприятиями, направленными на раскрытие преступлений, а также на обнаружение соответствующего имущества или исчезнувших лиц. Полагаем, что названные полномочия представляют собой акты управления, установленные нормами уголовно-процессуального права.

Офицеры самостоятельны в направлении уголовного преследования и принятии решений по нему, за исключением тех случаев, когда требуется их одобрение, разрешение или подтверждение прокурором либо судьей по уголовному преследованию. Прокурор обладает довольно широкими полномочиями по процессуальному руководству, которое осуществляется, прежде всего, посредством дачи им обязательных для исполнения указаний.

Наряду с этим в досудебном производстве он вправе принимать и властно-распорядительные процессуальные решения, в том числе позволяющие ему распоряжаться уголовным преследованием. Судья же санкционирует проведение офицерами определённых процессуальных действий и принятие специальных розыскных мер, применение мер пресечения. Однако офицер в судебную инстанцию самостоятельно обратиться не может, а только через прокурора, в адрес которому он вносит предложение об обращении в судебную инстанцию с соответствующим ходатайством.

В целом надзор и процессуальное руководство офицерами по уголовному преследованию в Молдове осуществляют прокуроры, которые при этом обладают правами по распоряжению уголовным преследованием и указания которых обязательны для исполнения. Офицеры могут вносить в их адрес предложения об обращении в судебную инстанцию с ходатайством для получения санкций на осуществление соответствующих процессуальных действий и специальных розыскных мер, применение мер пресечения. Согласно закону они самостоятельны в направлении уголовного преследования и принятии решений по нему, за исключением тех случаев, когда требуется их одобрение, разрешение или подтверждение прокурором либо судьей по уголовному преследованию.

Объем настоящего исследования не позволяет охватить анализом все прокурорские (консервативные) модели досудебного производства, функционирующие на правовом пространстве СНГ. И по всей видимости такой необходимости в рамках настоящего исследования не имеется и они могут быть рассмотрены в других научных работах автора, а некоторые уже подвергались такому рассмотрению ранее.

Обращая внимание то обстоятельство, что механизмы уголовно-процессуального управления в некоторых постсоветских странах с прокурорской (консервативной) моделью находятся в режиме развития, что, в частности, подтверждается выявленной нами тенденцией расширения полномочий начальников следственных органов и подразделений, а в некоторых также и начальников органов и подразделений дознания. Понимая значимость процессуального руководства и процессуального контроля с их стороны наряду с организационно-процессуальными возможностями, законодатели ряда стран вводят в уголовно-процессуальные законы отдельные статьи, посвященные их статусу, либо дополняют уже имеющиеся. Однако в целом в рамках консервативных подходов главную роль в досудебном производстве играет прокурор, а данные лица несут в основном организационно-процессуальную нагрузку. Например, в УПК

Кыргызской Республики¹⁴¹ прямо говорится о том, что руководитель следственного подразделения организывает досудебное производство. За ним закреплена обязанность контроля своевременности и достоверности вводимых в Единый реестр преступлений данных, а также действий следователей по находящимся в их производстве материалам и уголовным делам, соблюдения ими процессуальных сроков, а также исполнения ими письменных указаний и поручений прокурора, поручений других следователей. Несколько шире полномочия начальника следственного отдела по УПК Республики Казахстан¹⁴², и, причём, как в части контроля, так и процессуального руководства в отношении следователей¹⁴³.

В целом наблюдаются попытки совершенствования механизмов уголовно-процессуального управления в досудебном производстве стран-участниц СНГ, что подтверждает практическую востребованность научных исследований, проводимых в данном направлении. В рамках консервативных (прокурорских) правовых также возможно его совершенствование, ведущее к существенному повышению уровня организации, эффективности и результативности уголовно-процессуальной деятельности органов следствия и дознания.

3.3. Инновационные правовые модели уголовно-процессуального управления в странах-участницах СНГ

Напомним, что к инновационным правовым моделям уголовно-процессуального управления мы относим такие модели, в которых произошёл отказ от руководящей роли прокурора в уголовном судопроизводстве, присущей советскому досудебному уголовному судопроизводству, расширены возможности по уголовно-процессуальному управлению в органах предварительного расследования. Как уже было отмечено, в большинстве стран-участниц СНГ сохранилась старые консервативные (прокурорские) правовые модели, которые со временем подвергаются тем или иным трансформациям. Однако это не отказ от этих моделей и даже не

¹⁴¹ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36639004.

¹⁴² Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852.

¹⁴³ Обращает на себя внимание введение в данных государствах функционирование уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном производстве в условиях его ведения в электронном формате. Полагаем, что данный, весьма актуальный как для России, так и ряда других постсоветских государств вопрос, требует проведения отдельного углубленного научного исследования.

попытки перестроить систему контроля и надзора в досудебном производстве. В связи с этим на всем постсоветском пространстве можно выделить всего две модели, которые можно действительно считать инновационными. Выше уже указывались признаки таких моделей, в числе которых определяющее значение принадлежит новому научному подходу разграничения функций прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления.

Яркими представителями стран, в которых были проведены реформы досудебного производства, приведшие к образованию инновационных моделей, являются Россия и Беларусь. И в той, и другой стране прошли реформы досудебного производства, коснувшиеся процессуальных полномочий прокурора и руководителей органов предварительного расследования. Последние также претерпели существенные изменения организационного характера, наиболее существенным из которых видится создание специализированных следственных органов – следственных комитетов¹⁴⁴. Если в Российской Федерации сохраняется следственная функция в системе органов внутренних дел, то в Республике Беларусь нет, и, по сути, образуется единый следственный орган¹⁴⁵.

Выше нами уже довольно подробно рассматривалась реформа 2007–2011 гг., в рамках которой произошло разграничение функций уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора, была устранена руководящая роль прокурора при производстве расследования в форме предварительного следствия, у него была изъята почти полностью возможность осуществлять уголовное преследование на досудебных стадиях уголовного процесса (возбуждать и расследовать уголовные дела), сокращены его надзорные полномочия. Наряду с этим была образована инновационная модель уголовно-процессуального управления в системе следственных органов, характеризующаяся широчайшими полномочиями руководителя следственного органа. В этой связи основной акцент сделаем на ту реформу, которая произошла в Республике Беларусь, проводя некоторое сравнение с теми преобразованиями, что произошли в России.

¹⁴⁴ Напомним, что впервые такие органы были образованы Петром I – следственные канцелярии. Знаменательно, что аббревиатурой СК можно обозначить как следственный комитет, так и следственную канцелярию.

¹⁴⁵ Следственные подразделения остаются также в органах безопасности (Комитете государственной безопасности), к подсудственности которых относятся уголовные дела о преступлениях, указанных в ч. 2 ст. 182 УПК РБ. По остальным уголовным делам следствие ведётся следователями Следственного комитета Республики Беларусь (*Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414958&pos=512;-18#pos=512;-18*).

При этом будет использован материал ранее проведенного автором настоящей монографии исследования рассматриваемого вопроса¹⁴⁶.

Итак, начало преобразованиям было положено 2 августа 2011 г., когда в Беларуси проводится совещание с участием Президента Республики по вопросам совершенствования деятельности органов предварительного расследования. Именно на нем и принимается решение о создании специализированного следственного органа – следственного комитета. Уже 12 сентября 2011 г. Президент подписывает Указ № 409, который вступает в законную силу с 1 января 2012 г.¹⁴⁷ Одновременно с созданием Следственного комитета Республики упраздняются следственные аппараты прокуратуры, органов внутренних дел и органы финансовых расследований Комитета государственного контроля. Закон же, закрепляющий правовой статус нового органа государственной власти принимается несколько позже – 13 июля 2012 г.¹⁴⁸ Таким образом, почти сразу за проведением реформы в России похожая реформа проводится и в Республике Беларусь. По всей видимости, российский опыт также был проанализирован белорусскими юристами, что в конечном итоге нашло некоторое отражение в законопроектной работе.

Следственный комитет Республики Беларусь (далее также – СК РБ) занимает особое положение в системе органов государственной власти, находясь в непосредственном подчинении Президента Республики. Построение его деятельности базируется на принципах единства и централизации, а также независимости от других государственных органов, политических партий, других общественных объединений и организаций. В статье 4 упомянутого закона перечислены задачи СК РБ, среди которых самая первая состоит во всестороннем, полном, объективном, а также оперативном расследовании преступлений. Его центральный аппарат обязан организовывать контроль за реализацией мероприятий по поддержанию на надлежащем уровне качества предварительного следствия, устанавливает единый порядок формирования и представления форм ведомственной отчетности о следственной работе, а также о процессуальном

¹⁴⁶ Макаренко М. А. Процессуальный статус руководителя (начальника) органа уголовного преследования по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь // Уголовное судопроизводство России и зарубежных государств: проблемы и перспективы развития : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2023. С.148–153.

¹⁴⁷ А. Лукашенко подписал указ об образовании Следственного комитета // URL: <https://kirovsk.gov.by/news/alukashenko-podpisal-ukaz-ob-obrazovanii-sledstvennogo-komiteta?ysclid=mhrros8zmg243631507>.

¹⁴⁸ Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О Следственном комитете Республики Беларусь». Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11200403>.

контроле. В статье 18 Закона перечислен достаточно широкий перечень полномочий сотрудников СК РБ, а в ст. 19 закреплено положение об обязательности их требований для всех организаций, должностных лиц и граждан. Остальные интересующие нас правовые нормы предусмотрены в уголовно-процессуальном законодательстве.

В результате проведения преобразований в России, о чем уже говорилось выше, не только был выведен следственный аппарат из системы прокуратуры, но и прокурор был лишён полномочий по возбуждению уголовных дел и проведению по ним расследования. Однако, несмотря на то, что прокуратура Белоруссии также лишилась следственных подразделений, за прокурором осталось право возбуждать уголовные дела и вести следствие по ним. Среди российских ученых неоднократно высказывались предложения о возвращении ему данных полномочий, которые должны выступать в качестве инструмента системы сдержек и противовесов¹⁴⁹. Об этом говорят и представители адвокатского сообщества, которые считают необходимым восстановить и некоторые надзорные полномочия прокурора¹⁵⁰. Однако в настоящее время он может лишь вынести постановление о направлении материалов прокурорской проверки в соответствующий орган расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Белорусский же прокурор вправе осуществлять уголовное преследование самостоятельно, возбуждая уголовные дела, в том числе в отношении сотрудников Следственного комитета, и проводя по ним следствие. Согласно ст. 34 УПК РБ он «принимает уголовное дело к своему производству и расследует его в полном объеме, пользуясь при этом полномочиями следователя, или поручает его расследование нижестоящему прокурору либо соответствующему органу предварительного следствия». Но, как и в России, он не имеет право осуществлять процессуальное руководство уголовно-процессуальной деятельностью следователей. Это отражает подвергаемых исследованию реформ общность в идее разграничения процессуальных функций между такими участниками уголовного процесса как прокурор и руководитель следственного органа (подразделения), ухода от советской концепции руководящей роли прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Соответственно, на первого из них возлагается осуществление надзора, а на второго – процессуальное руководство деятельностью подчинённых следователей.

¹⁴⁹ См., напр., о выступлении Павла Крашенинникова 28 июля 2020 г. в Государственной Думе Федерального собрания РФ: Миссербиев А.Х. Возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела – назревшая необходимость // Интерактивная наука. 2022. № 6 (11). С. 100.

¹⁵⁰ *Прокурор как основной арбитр в досудебной стадии* // URL: <https://www.advgazeta.ru/obzory-i-analitika/prokuror-kak-osnovnoy-arbitr-v-dosudebnoy-stadii>.

Однако если российский прокурор полностью перестал осуществлять уголовно-процессуальное управление, то белорусский – нет. В соответствии со ст. 34 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – УПК РБ) оно осуществляется вышестоящими прокурорами в отношении нижестоящих прокуроров. Вполне очевидно, что прокурор за прокурором, также как и ранее прокурор за следователем прокуратуры, надзирать не может. И данный вывод уже был подвергнут нами детальной аргументацией того, что здесь теряется внешний, надведомственный характер воздействия. Полномочия прокурора по уголовно-процессуальному управлению предусматриваются вышеупомянутой статьёй Уголовно-процессуального закона Республики, и именуются прокурорско-надзорными. В силу статьи 4 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 8 мая 2007 г. № 220-З¹⁵¹, он осуществляет прокурорский надзор за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания. Как видим, круг поднадзорных объектов им не определяется.

Интересный момент, что ст. 34 УПК РФ предусматривает, что вышестоящий прокурор в отношении нижестоящих прокуроров осуществляет не только надзор, но и процессуальное руководство. Полагаем, что тем самым подчёркивается, что последнее допускается только в системе органов прокуратуры. Думается, что если бы в науке получило распространение учение об уголовно-процессуальном управлении, то в рассматриваемой статье можно было бы использовать несколько другую терминологию. В отношении же следователей Следственного комитета Республики, а также следователей Комитета государственной безопасности, дознавателей органов внутренних дел и других органов, прокуратура осуществляет именно прокурорский надзор. При этом прокурор может передавать возбужденное им уголовное дело, как группе прокуроров, так и возглавить группу следователей, но при условии наличия на то согласования начальника соответствующего следственного подразделения. В основном процессуальное руководство им ведётся через письменные указания о производстве следственных и иных процессуальных действий. Оно распространяется не только на нижестоящих прокурором, но и на органы дознания, оперативно-розыскные органы, производящих дознание лиц.

В Белоруссии прокуроры ограничены в осуществлении уголовного преследования, но в минимально необходимом объёме они вправе применять обеспечивающие его полномочия. При этом он обладает и более широким кругом надзорных правовых средств, чем его белорусский коллега.

¹⁵¹ Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>.

Практически любое незаконное или необоснованное решение, и, причём, не только следователя, но и начальника следственного подразделения, может быть отменено по его постановлению. Заметим, что УПК РФ не предусматривает возможности отмены им процессуальных решений руководителей следственных органов, что отмечалось нами в качестве одного из довольно существенных упущений. По нашему мнению, предмет прокурорского надзора должен охватывать всю систему уголовно-процессуального управления. Но согласно УПК РБ в него не включается уголовно-процессуальная деятельность возглавляющих следственные ведомства лиц – Председателя Следственного комитета и Председателя Комитета государственной безопасности.

Что же касается решений следователя, то он имеет право отменять таковые, но всего лишь четыре – о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о его прекращении или о прекращении уголовного преследования, о приостановлении расследования. Наряду с этим, в Белоруссии прокуроры при санкционировании применения мер уголовно-процессуального пресечения вправе лично проводить отдельные следственные и иные процессуальные действия. Также он вправе принимать решение о прекращении уголовного дела в установленных законом случаях и порядке, располагает и некоторыми другими средствами уголовного преследования в досудебном производстве, иными властно-распорядительными полномочиями.

Нельзя не заметить, что надзорные полномочия прокурора в Республике Беларусь направлены не только на устранение нарушений законности, допущенных поднадзорными объектами в осуществляемой ими уголовно-процессуальной деятельности, но и предупреждать их. Так, в ч. 5 ст. 34 УПК РБ был добавлен пункт 17.1, предоставляющий ему право «вносить начальнику следственного подразделения, органу дознания обязательное для исполнения представление об устранении нарушений законодательства в деятельности органов предварительного следствия, дознания, причин и условий, способствующих этим нарушениям, которое подлежит безотлагательному рассмотрению с письменным уведомлением в месячный срок о мерах, принятых по исполнению представления». В УПК РФ такого полномочия прокурора не предусмотрено, что, конечно же, не способствует действенности прокурорского надзора в досудебном уголовном судопроизводстве. Посредством же общенадзорных представлений, предусмотренных российским Законом о прокуратуре, должного эффекта достичь вряд ли удастся. Однако указанный выше 30-дневный срок исполнения рассматриваемых актов прокурорского реагирования, как представляется, не всегда способствует оперативности восстановления нарушенной законности.

Соответственно, в Белоруссии начальник следственного подразделения обладает значительно меньшим объёмом процессуальных полномочий, чем российский руководитель следственного органа. В ст. 35 УПК РБ, регламентирующей его правовой статус, сразу указывается на то, что он осуществляет процессуальное руководство за ведением следователями основных производств (проверки по заявлениям или сообщениям о преступлениях, расследование возбужденных уголовных дел), а также контроль за законностью и своевременностью их действий по расследованию преступлений. Также в его функциональные обязанности входит принятие мер по наиболее полному, всестороннему и объективному исследованию обстоятельств уголовного дела. Соответственно, в приведённой правовой норме удивительным образом соединяются все три выделяемых нами элемента уголовно-процессуального управления – процессуальное руководство, процессуальный контроль, организационно-процессуальная деятельность.

При этом начальник следственного подразделения не только обладает необходимой совокупностью проверочных правовых средств, он также имеет помощника, которому он вправе поручать проверку уголовных дел и дачу по ним указаний. Соответственно им могут быть делегировано не только ведение процессуального контроля, но и процессуальное руководство следователями соответствующего следственного подразделения. Вполне логично, что данные помощниками им указания могут быть отменены начальником следственного подразделения.

Ещё один важный момент, на который следует обратить внимание, это возможность начальника следственного подразделения принимать участие в производстве предварительного следствия по уголовным делам, находящимся в производстве следователей. Кроме этого он вправе не только отменять ряд наиболее значимых процессуальных решений последних, но и выносить по вопросам, по которым они были приняты, собственное решение. Так, в п. 15 ст. 35 УПК РБ закреплено общее его право отменять незаконные и необоснованные постановления следователей и нижестоящего начальника следственного подразделения, а также незаконных и необоснованных указаний нижестоящего начальника следственного подразделения, помощника начальника следственного подразделения. В появившихся же пунктах 15.1-15.4 предусмотрены следующие полномочия специального назначения:

- 1) с отменой постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела – прекращать проверку и возбуждать уголовное дело;
- 2) с отменой постановлений о возбуждении уголовного дела – отказывать в возбуждении уголовного дела;
- 3) с отменой постановлений о возбуждении уголовного дела – направлять этому же или другому следователю (нижестоящему начальнику

следственного подразделения) материалы проверки для проведения дополнительной проверки по заявлению или сообщению о преступлении;

4) с отменой постановлений о возбуждении уголовного дела – прекращать производство по уголовному делу, если по нему уже произведены следственные действия.

Вдобавок к этому начальник следственного подразделения обладает правом не только направления, но и возвращения органам дознания для проведения проверки заявлений или сообщений о преступлениях, не содержащих достаточных данных, указывающих на признаки преступных деяний. При этом он наделяется возможностью письменные указания в части обстоятельств, подлежащих выяснению в ходе проверки, а также возможных мер по их установлению.

Несмотря на то, что модель уголовно-процессуального управления в органах дознания Республики Беларусь какими-либо инновационными качествами не обладает, обратимся всё же также и к ним. В противном случае не вполне будет подвергнута проведённая в данном государстве реформа прокурорского надзора и уголовно-процессуального управления в досудебных стадиях уголовного процесса.

Сразу отметить тот факт, что в Беларуси дознание уже не является формой предварительного расследования¹⁵². Оно действует в своём классическом варианте, выступая, по сути, в качестве доследственной проверки¹⁵³. В этой связи вполне нормально смотрится и расширенный круг полномочий прокурора по отношению к дознавателям. В России же, оно также является полноценной формой расследования по уголовным делам, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, касающимся более чем 130 статей Уголовного закона. Оно производится наряду со следствием дознавателями, а предусмотренных нормами уголовно-процессуального права также и следователями СК РФ. Однако полномочия прокурора, как уже неоднократно отмечалось выше, по надзору за законностью процессуальной деятельности следователей и дознавателей существенно отличаются, образуют две разных правовых модели – консервативную и инновационную.

¹⁵² Бибило В. Н. Историко-правовые аспекты организации и функционирования органов досудебного производства по уголовному делу в Беларуси // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2018. № 2. С. 78-83. С. 80.

¹⁵³ В Императорской России «до знания» означало «до следствия». В связи с этим, говоря о классическом дознании, мы имеем ввиду уголовно-процессуальную деятельность органов дознания по осуществлению проверочных мероприятий, предшествующих возбуждению уголовного дела и (или) передаче его следователю, а также по производству неотложных следственных действия по возбужденному уголовному делу до его передачи следователю.

В этой связи белорусские прокуроры надзирают за органами дознания с возможностью осуществления процессуального руководства их деятельностью. Но поскольку они расследований не осуществляют, то в этой части в Беларуси существует только одна правовая модель прокурорского надзора за предварительным расследованием - инновационная. Надзор же за дознанием, то есть производством проверок сообщений о преступлениях на стадии возбуждения уголовного дела, осуществляется отличной от составляющих данную модель совокупностью правовых средств, предусмотренных ст. 179 УПК РБ. Однако данная статья посвящена надзору за законностью возбуждения уголовного дела в целом, и распространяется на процессуальную деятельность на данном этапе досудебного производства также и следователей, и нижестоящих прокуроров. В отношении последних, как уже говорилось, ведется не надзор, а уголовно-процессуальное управление.

В Республике Беларусь прокуроры также как и в России проводят проверки соблюдения установленного порядка приёма, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях. Однако они вправе отменять не только процессуальные решения об отказе в возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела, но также и иные решения следователей и дознавателей, принятия которых российским уголовно-процессуальным законодательством не предусмотрены. Это решения о соединении и выделении заявлений и сообщений о преступлениях, материалов проверок по ним, о приостановлении или прекращении доследственной проверки. При этом он их не просто отменяет, но и вправе вынести своё соответствующее властно-распорядительное постановление, например, отказать в возбуждении уголовного дела или возбудить его, направить материалы для дополнительной проверки, прекратить проведение доследственной проверки, некоторые другие.

При выявлении случаев сокрытия, необоснованного отказа в приёме, рассмотрении заявления или сообщения о преступлении в ином порядке прокурор имеет право поручить нижестоящему прокурору, начальнику следственного подразделения, органу дознания принять, зарегистрировать и рассмотреть его. Заметим, дать поручение, обязательное для исполнения, а не как российский прокурор, который просто перенаправляет поступившие в прокуратуру письменные обращения или переадресует заявителей в соответствующие органы следствия либо дознания, а постановление о направлении в эти органы имеющихся материалов для решения вопроса об уголовном преследовании он может вынести только после проведения полноценной прокурорской проверки. И это постановление выступает лишь поводом к возбуждению уголовного дела, отличающегося от других поводов лишь тем, что оно исходит от прокурора, и следовательно

не вправе отказать в возбуждении уголовного дела по результатам его проверки в порядке статей 144-145 УПК РФ самостоятельно, а должен получить на то согласие руководителя следственного органа.

Однако надзор на стадии возбуждения уголовного дела в соответствии с УПК РБ отличается в зависимости от того, за процессуальной деятельностью кого он осуществляется – следователя или дознавателя. Так, только последнему он вправе давать обязательные для исполнения письменные указания по производству, как следственных и иных процессуальных действий, так и по проведению оперативно-розыскных мероприятий. Также он может дать им указания о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела. Полагаем, что это всего лишь некоторые особенности прокурорского надзора за законностью на рассматриваемом этапе досудебного производства, предусмотренные ст. 179 УПК РБ, но не образующие вторую правовую модель прокурорского надзора. Все остальные полномочия прокурора, как за следствием, так и за дознанием, регламентируются ч. 5 ст. 34 УПК РБ.

Данные полномочия позволяют белорусским прокурорам не только отменять широкий круг процессуальных решений нижестоящего прокурора, органа дознания и производящих дознание лиц, но и следователей, а также, заметим, – начальника следственного подразделения. Также он вправе производить лично следственные действия при санкционировании применения следователем мер уголовно-процессуального пресечения. Но, напомним, что последнему он не вправе давать обязательные для исполнения указания о производстве следственных и иных процессуальных действий. Таковые он может дать лишь нижестоящему прокурору, органам, уполномоченным законом осуществлять дознание, оперативно-розыскную деятельность, а также лицу, производящему дознание. Однако ч. 5.1 ст. 34 УПК РФ предусматривает, что Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры областей, города Минска или лица, исполняющие их обязанности, вправе всё же давать следователям письменные указания, обязательные для исполнения. Они могут касаться как производства следственных и других процессуальных действий, так и отменяя вынесенных ими постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и о приостановлении предварительного следствия.

По мнению некоторых белорусских ученых и практических деятелей, «важной составляющей в обеспечении законности является самостоятельность органов предварительного следствия, исключение влияния на следователя со стороны органов дознания, необоснованного и излишнего

вмешательства надзирающего прокурора»¹⁵⁴. Вдобавок к этому в данном источнике говорится о том, что нахождение в одном ведомстве следственных органов и органов дознания негативно сказывается на беспристрастности следователя. Также отмечается излишнее влияние прокурора, который осуществляет не только надзор за законностью, но и процессуальное руководство предварительным расследованием.

Так или иначе, но белорусский законодатель, по всей видимости, исходил из необходимости сохранения сильной обвинительной власти на всем протяжении уголовного судопроизводства, не исключая его досудебные стадии. Методы процессуального руководства при этом сохранены не только в отношении дознания, но в отношении следствия, но все же они регламентированы в существенно «обрезанном» варианте, чем это было до проведения реформы досудебного производства. Полномочия российского прокурора существенно скромнее, и такое руководство в отношении следователей практически исключено и почти сведены к нулю полномочия по осуществлению уголовного преследования, несмотря на то что данная функция названа наряду с надзорной в ч. 1 ст. 37 УПК РФ.

Даже если рассматривать чисто его надзорные полномочия, то они также гораздо менее широки по сравнению с теми, которыми наделён белорусский коллега. Не зря в период реформы 2007–2011 гг. в России в различных публикациях говорилось об упразднении надзора за следствием¹⁵⁵. Только с 15 января 2011 г. российскому прокурору было возвращено право отменять решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении расследования, а также о прекращении уголовного дела. Если исходить из последних официально размещенных на сайте Генеральной прокуратуры данных, то в 2022 году прокурорами было отменено 1 419 601 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, а в 2011 год прокурорами было отменено 2 326 896 таких постановлений, а в 2012 г. – 2 585 732¹⁵⁶.

Так или иначе, в Беларуси образование Следственного комитета не повлекло столь существенные ограничения полномочий прокурора, как это было сделано в Российской Федерации. Любое решение как следователя, так и его начальника (руководителя) может быть им отменено, более того, в связи с этим принято другое – прокурорское решение. Вдобавок

¹⁵⁴ Воробьёв Д. Н. Процессуальный статус начальника следственного подразделения в уголовном процессе Республики Беларусь // Правда и закон. 2018. № 1 (3). С. 55.

¹⁵⁵ См., напр. : Паничева А., Похмелкин А., Костанов Ю., Румянцев В., Решетилова И. Не оставляйте следователя безнадзорным // Законность. 2008. № 5. С. 7–10.

¹⁵⁶ Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>.

к этому в целях устранения нарушений законности как в Беларуси, так и в России, прокурор использует такое процессуальное средство как письменное требование об устранении выявленных нарушений. Однако здесь имеет место существенное отличие в адресате данного требования. В России прокурор адресует его следователю, который наделён возражения предъявленным ему требованием, но с условием получения на то согласия руководителя следственного органа. Белорусский же прокурор направляет его начальнику следственного подразделения или органа дознания. В этом отношении видится существенная разница в практике реализации рассматриваемых правовых средств в России и Беларуси.

В связи с этим в сентябре 2018 г. представителями Коммунистической партии России был внесен на рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания РФ законопроект № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)¹⁵⁷. Однако он не прошел первое чтение и в июне 2021 г. был окончательно отклонен. В нем предусматривалось возвращение прокурору права возбуждать уголовные дела, поручать его производство нижестоящему прокурору, следователю, дознавателю, принимать его к своему производству и производить расследование. Также предусматривается возможность принятия к своему производству уголовного дела в случае отвода следователя или дознавателя, отстранения его от расследования ввиду допущенных нарушений законности при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование. Предлагалось возратить ему полномочия и по процессуальному руководству деятельностью следователей и дознавателей посредством дачи им обязательных для исполнения ходатайств.

Более того, согласно законопроекту прокурор наделяется и прежними надзорными возможностями, позволяющими устранять нарушения законности через отмену любых незаконных или необоснованных постановлений следователей и дознавателей. Это правовые средства предупреждения нарушений закона с их стороны, такие как утверждение (согласование, санкционирование) решений о прекращении уголовных дел по ряду оснований, о приостановлении расследования. Ему возвращается и ряд других полномочий прокурорско-надзорного характера. В пояснительной записке к нему говорится о том, что своей властью прокурор вправе приостановить любое расследование и прекратить любое уголовное дело.

¹⁵⁷ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Система обеспечения законодательной деятельности» : URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/550619-7>.

Наряду с этим авторы законопроекта предлагали пересмотреть и правосубъектность руководителя следственного органа, лишения его многих тех полномочий, которые «переводятся» в категорию прокурорских. По нему решение, как о его отводе, так и следователя и дознавателя принимает, опять же, прокурор. Возбуждение ходатайств перед судом о применении мер пресечения, производстве соответствующих следственных действий, следователем требует согласия руководителя следственного органа, а дознавателем – начальника подразделения дознания, но в итоге само постановление утверждается прокурором. Отменяется данная мера пресечения также с согласия прокурора. В статьях 114, 115, 152, 155, 163 и некоторых других отменяется получение следователем соответствующего согласия руководителя следственного органа, но его теперь требуется получать у прокурора.

Как видим, предлагаемые в пояснительной записке к рассматриваемому законопроекту изменения и дополнения предполагают усиление прокурорского надзора в досудебном уголовном судопроизводстве. Они аргументируются тем, что практика после реформирования 2007 г. показала падение качества предварительного следствия при снижении нагрузки на следственный аппарат. Прокуроры были лишены большей части надзорных полномочий в сфере производства следствия с передачей их руководителями следственных органов. Однако осуществляемый последними процессуальный контроль оказался малоэффективным. В целях его усиления предлагается наделить их правом производства следственных и иных процессуальных действий без принятия уголовного дела к своему производству. Все это обосновывается статистическими данными, отражающими негативные стороны предпринятой реформы досудебного производства, а также указывающими на снижение уровня законности и эффективности работы следственного аппарата, необходимость пресечения круговой поруки между следователями и их непосредственными руководителями.

В целом мы видим, что реализация предлагаемых нововведений в рассматриваемом законопроекте приближает правовые модели, как прокурорского надзора, так и уголовно-процессуального управления в следственных органах, функционирующие в Беларуси и России. В настоящее же время российские прокуроры и руководители следственных органов обладают целым рядом одинаковых или почти одинаковых полномочий. В гораздо меньшей степени, но аналогичную ситуацию в дореформенный период выявляли и белорусские ученые¹⁵⁸. Однако в послереформенный

¹⁵⁸ См., напр.: Лазутина Л. Ф. Правовой статус начальника следственного подразделения // Веснік МДУ імя А.А. Куляшова. 2006. № 2-3 (24). С. 98.

период есть работы, в которых указывается, что решение о совершенствовании процессуального статуса начальника следственного подразделения полностью оправдало себя на практике и положительно повлияло на качество и оперативность досудебного производства и, как следствие, на сокращение преступности и повышение раскрываемости¹⁵⁹.

Еще одна инновационная модель уголовно-процессуального управления была образована в Республике Армения, где с 2014 г. действует Следственный комитет Республики, а с 2021 г. также Антикоррупционный комитет, сменивший Специальную следственную службу¹⁶⁰. На смену старому УПК 1998 г. приходит новый (далее – УПК РА), вступивший в законную силу с 1 июля 2022 г.¹⁶¹ Его разработка велась ещё с 2010 г. и 10 марта 2011 г. Правительством РА утверждается его концепция¹⁶². Проведем анализ содержания УПК РА в части правовой регламентации институтов государственного управления и прокурорского надзора.

Прежде всего, обратимся к понятийному аппарату, закреплённому в ст. 6 УПК РА. Так, в нем предусматривается, что досудебное производство представляет собой процедуру, осуществляемую публичными участниками производства в пределах своих полномочий, к которым в свою очередь отнесены прокурор, следователь, руководитель следственного органа, начальник органа дознания и дознаватель. В Армении дознание функционирует в своем классическом варианте, и состоит в оказании содействия следствию на всем его протяжении, а также в производстве негласных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Под следователем в УПК РА понимается государственное должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции в ходе уголовного производства предварительное следствие. Руководитель следственного органа – это руководитель как следственного органа, наделенного правомочием по выполнению предварительного следствия, так и его подразделения (главное управление, управление, отдел, отделение и прочее), его заместитель, который в пределах своей компетенции: а) организует предварительное следствие; б) обеспечивает его эффективность. Органом

¹⁵⁹ См., напр.: Бачила В. В., Шалухин В. В. Процессуальный статус начальника следственного подразделения в Республике Беларусь // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessualnyy-status-nachalnika-sledstvennogo-podrazdeleniya-v-respublike-belarus>.

¹⁶⁰ Официальный сайт Университета прокуратуры РФ // URL: <https://agprf.org/mir/armenia>.

¹⁶¹ Официальный сайт Национального собрания Республики Армения // URL: http://www.parliament.am/law_docs/27072021ZR306_ru.pdf.

¹⁶² Казинян Г. С. Уголовное правосудие и основные направления развития уголовно-процессуального законодательства Республики Армения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2017. Том 8. Вып. 4. С. 460.

дознания является руководитель (начальник органа дознания) и сотрудники (дознаватели) подразделения, действующего в системе государственного органа, предусмотренного Законом «О оперативно-розыскной деятельности», и осуществляющего оперативно-розыскные функции, которые в рамках дознания правомочны выполнять негласные следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия. Заметим, что в качестве самой цели Уголовно-процессуального закона Армении в ст. 2 указывается установление эффективного порядка осуществления в отношении предполагаемых преступлений, основанного на гарантировании прав и свобод личности, что, в свою очередь, предполагает регламентацию соответствующего этому механизма уголовно-процессуального управления. В этом отношении логичным предположением выступает тезис о приоритетном отнесении вопросов законности в сферу ведения прокурора, который в УПК РА именуется именно надзирающим.

Обращает на себя внимание ст. 7 УПК РА, которая чётко определяет, кто выступает в качестве органа, осуществляющего уголовное производство. Первым из них является следователь – с момента инициирования производства до передачи надзирающему прокурору обвинительного заключения или постановления о прекращении уголовного производства. Второй, собственно, сам надзирающий прокурор – с момента получения обвинительного заключения или постановления о прекращении уголовного производства от следователя до передачи обвинительного заключения в суд, утверждения постановления следователя о прекращении уголовного производства или возвращения материалов производства в орган предварительного следствия. В третьих, это суд – с момента получения обвинительного заключения от прокурора до окончания уголовного производства, а также по производству судебных гарантий. Данные положения приведены в связи с тем, что нами упоминалось о существовании в досудебном уголовного судопроизводстве прокурорско-проверочного этапа, когда уголовное дело «уходит» из производства следователя или дознавателя, но в суд ещё прокурором не направлено. По-сути, в уголовном процессе Республики Армения данный этап конкретно обозначен, и предполагается на нём ведение производства именно прокурором с правом принятия предусмотренных законом процессуальных решений и совершение процессуальных действий.

Следует обратить внимания на то, что новым УПК РА (ст. 8) предусмотрена фиксация всех процессуальных действий и решений, принимаемых (осуществляемых) в ходе уголовного производства в специальной электронной системе (электронное уголовное производство или электронное уголовное дело), правила эксплуатации и безопасности которой устанавливает Правительство Республики Армения. Конечно же, допускается

и бумажная, в том числе рукописная, их фиксация, но приоритет отдается цифровому формату, а также аудиозаписи. Согласно ст. 8 УПК РА каждый процессуальный акт должен быть законным и мотивированным, что выступает предметом соответствующих проверок в установленных нормами права процедурах. Он должен соотноситься как с Конституцией Республики, так и с Судебным кодексом, Уголовно-процессуальным законом и иными законами, подлежащими применению в рамках конкретного производства.

УПК РА предусматривает уголовное преследование в публичном и частном порядке. Однако прокурор независимо от предъявления уголовного иска или отказа от уголовного иска вправе осуществлять уголовное преследование в публичном порядке: по преступлениям с признаками насилия в семье; по преступлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 15 УК РА, если лицо в силу своего беспомощного состояния или своей зависимости от лица, причинившего предполагаемый вред, не может защищать свои правомерные интересы. Согласно принципу публичности производства, оно публичной деятельностью, в ходе и в результате которой обеспечивается сбалансированная защита общественных и частных интересов. При этом выделяются функции правосудия, прокурорского надзора, предварительного следствия, дознания, которые должны осуществляться исключительно исходя из интересов права компетентными органами, созданными на основе закона. Бремя доказывания в уголовном процессе Республики Армения по публичному уголовному преследованию возлагается, прежде всего, на прокурора, а в досудебном производстве также и на следователя (ч. 3 ст. 17 УПК РА).

Раздел II УПК РА посвящен органам и лицам, вовлеченным в уголовное производство. В главе 5 данного раздела содержится статья, в которой установлены общие правила о процессуальной самостоятельности и ответственности публичных участников уголовного судопроизводства. А. С. Гамбарян выделяет такую характерную УПК РА как требование руководствоваться интересом права, которое предъявляется не только суду, но и другим субъектам, осуществляющим публичные функции, т. е. прокурору, следователю, дознавателю. Также это требование осуществления публичных функций не с соблюдением закона (законностью), а с четким и прямым предписанием осуществлять публичную деятельность в интересах права¹⁶³.

¹⁶³ Гамбарян А. С. Развитие уголовно-процессуального права Армении вне закона (*extra legem*) и вопреки закону (*contra legem*) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Том 15. Вып. 1. С. 208.

Предусмотрено, что все публичные участники производства самостоятельно действуют при осуществлении своих полномочий в ходе уголовного судопроизводства, основываясь на законе, а в установленных законом случаях также и на поручениях правомочного лица. Заметим, что в УПК РА не предусмотрено такое правовое средство, как указание, но часто говорится именно о поручениях, по крайней мере, именно данный термин встречается в официальном переводе кодекса на русский язык.

Каждый публичный участник отвечает за свои процессуальные акты, основанные на внутреннем убеждении. Определены зоны ответственности прокурора, руководителя следственного органа, следователя и органа дознания. Напомним, что выше отсутствие таковых рассматривалось в качестве одного из недостатков российского уголовно-процессуального законодательства. Так или иначе, но в Армении прокурор отвечает за правомерность: 1) возбуждения уголовного преследования; 2) его невозбуждение; 3) его прекращение; 4) применения публичными участниками процесса мер принуждения. Также он отвечает за выявление обстоятельств, необходимых для поддержания общественного обвинения или возбуждение иска о защите государственных интересов в суде, правомерность опротестования или неопротестования судебного акта. Что же касается руководителя следственного органа, то он несет ответственность за надлежащую организацию предварительного следствия, осуществляемого подчинёнными ему следователями, в том числе за его эффективность. При этом следователь отвечает за всесторонность следствия, его нормальный ход, производство следственных действий в порядке и во время, установленные законом, а также за правомерность применения им мер принуждения. Орган же дознания ответственен за выполнение секретных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в порядке и во время, установленные законом, за их эффективное выполнение, а также за правомерность применения им мер принуждения.

Бремя ответственности за законность, правомерность досудебного уголовного производства «ложится на плечи» прокурора. Роль руководителя следственного органа состоит в организации и обеспечении эффективности следствия. Данные обязанности предполагают наделение данных участников уголовного процесса соответствующими им полномочиями. Однако прежде чем перейти к их рассмотрению, обратим внимание на одну интересную статью УПК РА, посвященную взаимоотношениям публичных участников производства (ст. 36). В большинстве своем они строятся на поручениях, даваемых одним публичным субъектом другому, который обязан их исполнить. Причем они могут быть как универсальными, касаться любого вопроса, входящего в компетенцию соответствующего публичного участника, так и касаться какого-то конкретного вопроса. В каждом случае предусматривается механизм их обжалования или возражения им, где ключевую роль играет прокурор.

Так, вышестоящий прокурор имеет право давать надзирающему прокурору поручения в связи «с любым вопросом, находящимся в его компетенции». Последний же, в свою очередь, вправе давать поручения руководителю следственного органа, следователю и начальнику органа дознания следующие поручения: в связи с прекращением совершенных кем-то из них незаконного действия или нейтрализацией его последствий; в связи с нейтрализацией последствий в случае отмены принятого кем-то из них незаконного процессуального решения. Следователю он также дает поручения по следующим вопросам: о возбуждении или прекращении уголовного преследования; о применении мер принуждения; о выяснении определенных обстоятельств, имеющих значение для поддержания общественного обвинения или возбуждения иска о защите государственных интересов в суде. Как видим, все «прокурорские» поручения надзорные и связаны с вопросами законности, кроме последнего, которое дается в связи с поддержанием обвинения в судебных инстанциях.

В рамках уголовно-процессуального управления характер взаимоотношений публичных участников процесса существенно меняется. Руководитель следственного органа имеет права давать подчиненному ему следователю поручения по любым вопросам, но относящимся именно к организации предварительного следствия, включая его эффективность, в том числе с конкретным действием по доказыванию. Однако следователь может их возразить им, обращаясь в адрес к надзирающему прокурору, не прекращая его исполнения. В свою очередь, следователь также обладает полномочиями управленческого характера, а именно – на дачу поручений органу дознания. Круг таких поручений законом не зафиксирован, но обозначена их цель – обеспечение всесторонности и нормального хода следствия. Однако начальник органа дознания может представить на них возражения, которые направляет надзирающему прокурору без прекращения его исполнения.

Обратимся к полномочиям публичных участников уголовного процесса, регламентированным нормами УПК РА. Прежде всего, нас интересует анализ полномочий прокурора, поскольку в Армении хотя и создана инновационная правовая модель уголовно-процессуального управления, но надзорные полномочия прокурора весьма широки, многие из них властно-распорядительный и руководящий характер. Они регламентируют уголовно-процессуальные отношения управленческого характера, складывающиеся между вышестоящим и нижестоящим прокурором.

Так, в статье 37 УПК РА говорится о полномочиях вышестоящего прокурора. В случае выявления признаков видимого преступления он наделен правом поручения надзирающему прокурору на принятие мер по инициированию производства и началу следствия. Также ему может быть

поручен надзор за законностью досудебного производства или осуществить его лично. Такое поручение может быть дано также и нескольким прокурорам с назначением руководителя такой группы. При отстранении нижестоящего прокурора поручается осуществление прокурорского надзора в досудебном производстве другому прокурору или он берётся его осуществить лично. В предусмотренных законом случаях вышестоящий прокурор вправе сменить своим постановлением нижестоящего прокурора. Им же разрешаются отводы и самоотводы, заявленные нижестоящему прокурору.

Вышестоящие прокуроры могут инициировать образование совместных следственных групп, состоящих из представителей различных следственных органов. Производство ими может быть передано другому органу следствия в целях обеспечения всесторонности и беспристрастности следствия в соответствии с правилами следственного подчинения.

Вышестоящий прокурор вправе отменять любые признанные им незаконные или необоснованные постановления и поручения нижестоящих прокуроров. В его компетенцию входит разрешение возражений руководителей следственных органов, начальников органов дознания и следователей на поручения и процессуальные акты нижестоящего прокурора, а также возражений последнего на поручения и процессуальные акты вышестоящего прокурора. Наряду с этим он разрешает также и протесты частных участников уголовного процесса и других лиц, которые принесены на процессуальные акты надзирающего прокурора.

Статья 38 УПК РА посвящена полномочиям надзирающего прокурора в досудебном производстве. Прежде всего, это право, аналогичным которому правом обладают как российские, так и белорусские коллеги, открывающее возможность проверять выполнение требований законодательства о принятии и протоколировании сообщений о предполагаемых преступлениях. Он вправе поручить следователю: а) инициирование уголовного преследования; б) начало следствия в случае выявления видимых признаков преступлений; в) при необходимости исправить фактическое описание преступления или данной ему правовой оценкой через внесение поправки в протокол об инициировании уголовного производства. На прокурора возлагается подтверждение законности неинициирование следователями уголовных производств.

Надзирающий прокурор обладает всеми необходимыми полномочиями по проверке процессуальной деятельности поднадзорных объектов в досудебном производстве. Так, он имеет право запрашивать от органа дознания в письменной форме документы, связанные с проведением оперативно-розыскных мероприятий и секретных следственных действий. У следователя он вправе запрашивать материалы уголовного производства.

Вместо всех таких запросов им может быть осуществлена проверка документов и по месту их нахождения. Тогда как российский прокурор в силу ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ составляет мотивированный запрос для ознакомления с материалами уголовного дела, а об ознакомлении на месте в уголовно-процессуальном законодательстве ничего не сказано.

За прокурором в Армении сохранено право возбуждения уголовного преследования, а также принятие решений о его приостановлении и возобновлении, а также о его невозбуждении и прекращении в отношении соответствующего лица на основании ходатайства следователя. Он вправе по своей инициативе выносить постановления о возбуждении, невозбуждении уголовного преследования, а также о его прекращении на основании материалов производства. Надзирающий прокурор разрешает заявленные дознавателю, начальнику органа дознания, следователю, а также руководителю следственного органа, а также их самоотводы. Наряду с этим именно он разрешает возражения следователей на поручения и процессуальные акты руководителя следственного органа. Он отменяет незаконные и необоснованные решения начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, а также незаконные или необоснованные поручения следователя и руководителя следственного органа. В его компетенцию входит разрешение протестов частных участников процесса и других лиц, принесённых на процессуальные акты начальника органа дознания, дознавателя, следователя или руководителя следственного органа.

Надзирающий прокурор вправе отстранить от участия в досудебном производстве начальника органа дознания, дознавателя или следователя, но только в случаях, когда ими допускается грубое нарушение закона¹⁶⁴. При этом ему запрещается выносить постановление о назначении вместо них других лиц, по всей видимости, по причине того, что это организационный момент, и вмешательство здесь в организационную деятельность руководителей органов уголовного преследования не допустимо, и потому находится вне пределов прокурорского надзора.

Именно прокурор утверждает обвинительные документы (заключения и акты) с передачей материалов производства в суд. Им же утверждается постановление следователя о прекращении уголовного судопроизводства. Если он не утверждает их, то возвращает материалы руководителю следственного органа с поручением о продолжении производства. В России прокурор, напомним, утверждает постановления о прекращении

¹⁶⁴ Под грубыми нарушениями понимаются нарушения, искажающие нормальный ход предварительного следствия, а также периодические неисполнения поручений надзирающего прокурора (ч. 2 ст. 38 УПК РА).

уголовного дела или преследования, но только принятые дознавателями и по нереабилитирующим обстоятельствам. В Армении, как и в России, в компетенцию прокурора входит заключение досудебных соглашений о сотрудничестве. Заметим, что армянский прокурор вправе незамедлительно отменить любое неправомерное ограничение прав и свобод лица, в том числе освободить любого неправомерно задержанного. Последнее полномочие осуществляет и российский прокурор.

Теперь перейдем к рассмотрению механизма уголовно-процессуального управления, которое осуществляется руководителями следственных органов в Республике Армения. Они регламентированы ст. 40 УПК РА, в которое достаточно чётко определена их целевая установка – надлежащая организация следствия, включая обеспечение его эффективности. Для этого руководитель следственного органа наделяется рядом организационно-процессуальных полномочий, таких как поручение непосредственно подчиненным следователям его производства, а также решение вопросов о его передаче от одного следователя другому. Однако опять же, если это может повлечь изменение места исполнения следствия, то такая передача производства возможна лишь при условии получения письменного на то согласия соответствующего вышестоящего прокурора. Конечно же, руководитель следственного органа вправе знакомиться с материалами ведущегося силами подчинённых следователей производств. При этом в его компетенции находится вопрос о замене отстраненных от производства следствия лиц другими подчиненными ему следователями. Отдельно отметим, что в обязанности руководителя следственного органа входит обеспечение исполнения поручений прокурора о продолжении производства по материалам возвращенного производства.

Наряду с этим руководитель следственного органа принимает решение о производстве расследования следственной группой. По инициативе вышестоящего прокурора им выносятся единое с руководителями других следственных органов постановление о производстве следствия совместной следственной группой. Процессуальное руководство им осуществляется также и посредством поручения выполнения отдельных следственных действий по доказыванию (по всей видимости – следственных) или процессуальных действий по производству (по всей видимости – иных процессуальных), осуществляемому подчинённым ему следователем, если отсутствует необходимость осуществления производства следственной группой. Наряду с этим в пределах своей компетенции им может быть предоставлена просьба о следственной взаимопомощи, отраженная в ходатайстве подчиненного ему следователя, а если его исполнение входит в его компетенцию – обеспечивает его исполнение.

Процессуальный контроль руководителя следственного органа в Армении состоит в том, что он отслеживает выполнение совершение подчинёнными ему следователями действий по доказыванию, а также иных совершаемых ими процессуальных действий. Это касается и исполнения постановлений прокурора, сделанных им самим или прокурором поручений. В добавок к этому он следит за соблюдением процессуальных сроков уголовного преследования и ареста по производствам подчинённых следователей. Также в его компетенцию входят вопросы, связанные с возражениями относительно поручений и процессуальных актов по производствам подчинённых следователей, в том числе решений о возбуждении уголовного преследования надзирающего прокурора. Обратим внимание на то, что закон требует от него незамедлительного направления надзирающему прокурору всех вышеупомянутых постановлений и поручений.

Статья 41 УПК РА устанавливает процессуальный статус следователя. На него возлагается составление протокола об инициировании уголовного производства и проведение в дальнейшем по нему следствия. Об этом незамедлительно уведомляется надзирающий прокурор, который может дать поручение о внесении изменений в составленный следователем протокол в случаях, когда требуется исправление фактического описания предполагаемого преступления или его правовой оценки. Следователь самостоятелен в направлении следствия, принимает в рамках производства по нему необходимые процессуальные решения, производит следственные и иные процессуальные действия. Он имеет право вынести постановление об аресте лица или об освобождении задержанного лица, копия которого незамедлительно должна быть направлена в адрес прокурора. Ему незамедлительно направляются также и копии ходатайств в суд о применении мер принуждения, продлении срока заключения под стражу, постановления следователя о применении, изменении и отмене мер пресечения, а также направляемые им в суд ходатайства о производстве соответствующих следственных и секретных действий. Освобождение заключенных под стражу лиц производится не иначе как по согласию либо поручению надзирающего прокурора.

Прокурору представляются также ходатайства о возбуждении уголовного преследования, приостановлении или возобновлении его срока, а также об его невозбуждении. Следователь представляет обвинение на основании также постановления надзирающего прокурора. Однако такие постановления, как о признании лица потерпевшим, законным представителем, обеспечении участия адвоката в качестве защитника или уполномоченного представителя, постановления, вынесенные по ходатайствам частных участников, а также отводам экспертов, переводчикам, понятым,

и подавляющее большинство «неключевых» процессуальных решений прокурору не направляются и не представляются.

Следователь вправе отменить в установленных УПК РА случаях неправомерные ограничения прав или свобод лица, обязан применять меры для обеспечения возмещения ущерба, причинённого предполагаемым преступлением, равно как и возможной конфискации имущества и возмещения судебных расходов. В порядке уголовно-процессуального управления им могут даваться поручения органу дознания относительно осуществления секретных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Наряду с этим он вправе истребовать от него результаты оперативно-розыскной деятельности, а также полученные в ходе проведения секретных следственных действий материалы. Поручения следователя могут касаться и иных вопросов, таких как задержание, заключение под стражу, содействия органа дознания при выполнении действий по доказыванию и некоторых других процессуальных действий. Им может быть вынесено подлежащее обязательному исполнению постановление о выполнении проверки или ревизии.

Следователь разрешает поступающие от частных участников процесса ходатайства, прилагает к материалам производства представленные ими в качестве доказательств предметы или документы, а при наличии на то оснований выносит постановление об их недопустимости. В предусмотренных законом случаях он освобождает от участия в производстве или при условии наличия на то утверждения надзирающего прокурора удаляет из производства защитника, уполномоченного или законного представителя, адвоката свидетеля. Последним утверждаются постановления о прекращении уголовного производства, а также, конечно же, такие обвинительные документы, как заключение и акт. По материалам же, возвращенным прокурором, следователь продолжает следствие на основании поручения руководителя следственного органа.

Как уже отмечалось, следователь вправе представлять вышестоящему прокурору возражения на поручения или процессуальные акты надзирающего прокурора без прекращения их исполнения. В однодневный срок такие возражения он вправе представить на поручения надзирающего прокурора о прекращении производства или завершении следствия иным образом, применении меры принуждения, а также на его постановления о возбуждении уголовного преследования в отношении лица, находящегося под стражей без их исполнения. В трехдневный срок надзирающему прокурору направляются возражения на поручения или процессуальные акты руководителя следственного органа.

Нельзя оставить без внимания механизм уголовно-процессуального управления, предусмотренный ст. 42 УПК РА в сфере производства дознания¹⁶⁵. В Армении деятельность дознавателя сводится к осуществлению оперативно-розыскных мероприятий в соответствии с Законом Республики «Об оперативно-розыскной деятельности», так называемых секретных следственных действий, а также содействию выполнению действий по доказыванию и других процессуальных действий. Делается им это исключительно по поручениям соответствующих следователей. Также он осуществляет задержание подозреваемых в совершении преступлений лиц и их личный обыск с незамедлительным сообщением об этом компетентному прокурору, также незамедлительно им сообщается следователю об обнаружении других предполагаемых преступлений. До привода в административное здание органа дознания он по своей собственной инициативе освобождает задержанное лицо, если отпадает необходимость его содержания под стражей, о чем сообщает незамедлительно начальнику органа дознания. Также дознаватель принимает меры по охране предметов и документов, имеющих значение для уголовного преследования, а также места происшествия. Охрану места происшествия может осуществлять также служащий Полиции Республики или наделённый таким полномочи-ем служащий другого органа, обладающего по закону соответствующей компетенцией.

Что же касается начальника органа дознания, то он организует и обеспечивает в пределах своей компетенции осуществление указанных полномочий, возлагаемых на подчиненных ему дознавателей. Он обеспечивает исполнение поручений следователя. Так, при их поступлении, а также по собственной инициативе, им может быть вынесено постановление об осуществлении оперативно-розыскных мероприятий. Именно им представляются вышестоящему прокурору возражения на поручения и процессуальные акты надзирающего прокурора, но без прекращения их исполнения. По его же письменному требованию начальник органа дознания обязан представлять оперативно-розыскные документы и материалы, полученные в результате производства секретных следственных действий. Он наделен правом освобождать задержанных по инициативе дознавателей лиц, находящихся в административном здании органа дознания в случаях, когда отпадает необходимость их содержания. Об этом незамедлительно должен быть уведомлен компетентный прокурор.

¹⁶⁵ См. также о правовых моделях полицейского дознания в уголовно-процессуальных законах Республики Армения 1998 г. и 2021 г. (Амирян С. Общая характеристика роли и места новой модели полицейского дознания в системе досудебного производства // Legality. Законность. 2023. № 134. С. 371-387).

Наряду с уголовно-процессуальным законодательством рассматриваемых государств обращают на себя некоторые нововведения и обсуждаемые законопроекты в ряде других постсоветских стран. Так, некоторому реформированию подверглось досудебное производство в Республике Узбекистан, где при Генеральной прокуратуре создаётся Департамент по борьбе с экономическими преступлениями и Бюро принудительного исполнения. В сферы компетенции данных структур входит проведение доследственных проверок, а также производство дознания по уголовным делам, да еще в добавок и осуществление оперативно-розыскной деятельности. Более того, на Бюро принудительного исполнения возлагается ряд исполнительно-распорядительных функций, в системе которых уголовно-процессуальная деятельность не состоит в числе приоритетных функций¹⁶⁶. Такие нововведения, определённо входящие в разрез с теорией отечественного института прокуратуры, в правовом пространстве СНГ никогда еще известны не были, не вводилось ни в одном государстве.

Что же касается уголовно-процессуального управления в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Узбекистана, то можно заметить то, что в начале 2024 г. обсуждался вопрос об усилении борьбы с теневой экономикой и образовании в Департаменте по борьбе с экономическими преступлениями Генеральной прокуратуры Республики следственного аппарата. Президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев предложил его возложить руководство им одному из заместителей Генерального прокурора Республики¹⁶⁷. В 2025 г. наряду со следователями прокуратуры появились и следователи данного Департамента как специализированного следственного подразделения по расследованию преступлений экономической направленности. В связи с этим были внесены соответствующие дополнения в ст. 34 УПК Республики Узбекистан¹⁶⁸. По всей видимости, уголовно-процессуальное управление в его системе имеет свои особенности, однако продолжим их исследование в других работах.

Подводя итоги исследованию инновационных правовых моделей уголовно-процессуального управления можно прийти к выводу, что они были подвергнуты исследованию на системной основе, учитывающей как хронологию проведения реформаторских преобразований, так и степень их существенности – по ее убыванию. Кратко по каждому из государств можно отметить следующее:

¹⁶⁶ Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности Бюро принудительного исполнения при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан». URL: <https://lex.uz/docs/3220006#3220899>.

¹⁶⁷ Департамент при Генпрокуратуре Узбекистана получит полномочия на проведение следствия. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2024/01/16/department>.

¹⁶⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421101&pos=1031;-54#pos=1031;-54.

1. Наиболее глубокие преобразования происходили в России, они вызвали необходимость повышения ответственности руководителей следственных органов за процессуальную деятельность подчиненных следователей, установления соотношения и адекватного баланса их полномочий в системе надзор-контроль в досудебном производстве, ряда других изменений и дополнений в уголовно-процессуальное законодательство и практику его реализации. В этой связи весьма актуальным видится вопрос о разработке учения об уголовно-процессуальном управлении, позволяющей внедрить высокоэффективные механизмы процессуального контроля и руководства.

2. В Беларуси произошли масштабные преобразования, в результате которых, по сути, образуется единый специализированный следственный орган с обновленным механизмом уголовно-процессуального управления, осуществляемого начальниками следственных подразделений. Однако при этом прокурор не лишен права уголовного преследования в досудебном производстве, что видится необходимым элементом системы сдержек и противовесов в механизме государственного управления. Наряду с этим ему оставлены значительные полномочия, но они нацелены преимущественно на обеспечение законности, не позволяют вести процессуальное управление в отношении следователей Следственного комитета Республики.

3. В Армении также был создан сначала единый специализированный следственный орган, а затем также и дополнительный – занимающийся коррупционными уголовными делами. Однако правовую модель уголовно-процессуального управления, предусмотренную УПК РА 2021 г., можно отнести к категории инновационных с определённой степенью условности. Она все же больше тяготеет к прокурорской (консервативной) модели. В досудебном производстве армянский прокурор обладает весьма широкими полномочиями, позволяющими ему оказывать самое разное воздействие на следователей следственных комитетов, а руководитель следственного органа осуществляет преимущественно организационно-процессуальные полномочия, отвечает за эффективность процессуальной деятельности следователей, обладает ограниченными полномочиями по процессуальному руководству по отношению к ним. Несмотря на это, все же было принято решение о ее исследовании в настоящем параграфе, прежде всего, в связи с необходимостью именно здесь обратить внимание на правовую регламентацию вопросов самостоятельности и ответственности публичных участников производства, а также их взаимоотношений между собой.

В целом все рассмотренные правовые модели представляют особый интерес для уголовно-процессуальной науки, поскольку отражают новые подходы к построению механизмов уголовно-процессуального управления и прокурорского надзора. Безусловно, в рамках исследования последних должно учитываться и влияние судебного контроля в досудебном производстве, образующего совместно с данными механизмами сложную систему суплементарных правовых связей, существование которых обусловлено необходимостью его надлежащего функционирования – законного, организованного, эффективного и результативного.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования уголовно-процессуального управления в досудебном производстве могут быть сформулированы следующие основные выводы и предложения:

1. Уголовно-процессуальное управление – новое для науки понятие, которое может рассматриваться как в узком, так и в широком смысле. В узком понимании оно объединяет организационно-процессуальные средства, а также средства процессуального руководства и контроля, в широком значении – все виды правовых отношений управленческого характера, складывающихся в досудебном производстве. В самом широком понимании это уголовно-процессуальная деятельность следователя, органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания, состоящая в совершении процессуальных действий и принятии процессуальных решений, оказывающих управленческое воздействие на поведение не наделенных государственно-властными полномочиями участников уголовного судопроизводства и направленных на поддержание должного режима функционирования досудебного производства. В узком понимании это уголовно-процессуальная деятельность руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания, состоящая в совершении процессуальных действий и принятии процессуальных решений, направленных на обеспечение законности, эффективности и результативности процессуальной деятельности следователей и дознавателей, а также нижестоящих руководителей органов (подразделений) предварительного расследования. Деятельность по уголовно-процессуальному управлению является составляющей прокурорского надзора, но в тех государствах где прокуроры осуществляют следственную функцию или в системе прокуратуры имеется следственный аппарата, то прокурор также её осуществляет в системе органов прокуратуры.

2. Уголовно-процессуальное управление представляет собой подсистему государственного управления. Его обособление произошло в связи с усложнением последнего и облечением определенной его части в особую, процессуальную форму. Поэтому это особый вид государственного управления, разновидность уголовно-процессуальной деятельности, функция, система правовых связей – уголовно-процессуальных отношений. Оно представляя собой определенный уровень государственного управления, облаченный в особую процессуальную форму, должно опираться на систему правовых средств, востребованных в практической работе, которые должны быть оптимальным образом распределены между субъектами правоприменения.

3. История показывает закономерности становления и развития уголовно-процессуального управления в досудебном производстве, которые во многом отражают его юридическую природу как подсистемы государственного управления. Сначала просто усложнение последнего, а затем облечение его в процессуальную форму сформировали совокупность весьма специфических черт, которые находят свое проявление в сфере его функционирования. Было показано, что прокурор в советские годы выполнял одновременно две функции – уголовно-процессуальное управление и прокурорский надзор. Наиболее серьезные реформы уголовно-процессуального управления происходили в период правления Петра I (создание следственных канцелярий), Александра II (судебный следователь), в конце второго десятилетия XX в. (образование следственного аппарата в прокуратуре), в середине 1960-х гг. (введение начальника следственного органа) и в 2007 г. (перераспределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа).

4. Уголовно-процессуальное управление базируется на системе теоретических положений, которые были подвергнуты исследованию в настоящей работе. Однако понятно, что каждое из них требует углубленной научной проработки, на основе которого может быть разработан его концептуальный базис. В этом отношении труды, посвященные вопросам государственного управления, составляют фундаментальные начала, которые необходимо спроецировать на сферу досудебного уголовного производства с учетом всей его специфики, и, прежде всего, должны основываться на назначении, общих началах уголовного судопроизводства, а также ключевых особенностях его формы.

5. В целом механизм уголовно-процессуального управления функционирует через реализацию системы правовых средств, которые могут быть дифференцированы на составляющие – организационно-процессуальные полномочия, процессуальное руководство и процессуальный контроль. В своей совокупности представляют единство, отражающее характер складывающихся в досудебном производстве управленческих уголовно-процессуальных отношений во всех их взаимосвязях и взаимообусловленностях, присущих системному образованию. Процессуальное руководство может выступать как средство уголовно-процессуального управления, так и как средство прокурорского надзора. В России прокурор может осуществлять его по отношению к дознавателям, давая им поручения о проверке размещённых в средствах массовой информации сообщений о преступлениях, указания о направлении производства дознания, проведении тех или иных следственных и других процессуальных действий. Правовые

средства процессуального контроля предназначены для корректировки процессуальной деятельности следователей и дознавателей в тех случаях, когда: а) требуется устранение допущенных нарушений или недостатков, отступлений от установленных правил; б) есть основания полагать, что планируемые действия или подготовленные процессуальные решения не соотносятся с требованиями законности, могут нарушить права и законные интересы тех или иных лиц; в) необходима ее корректировка с позиций своевременности, эффективности и результативности. В целом контрольные и надзорные полномочия могут совпадать, и поэтому здесь может потребоваться их разграничение, позволяющее устранить дублирование и распределить бремя ответственности.

6. Прокурорский надзор и уголовно-процессуальное управление выступают в качестве двух самостоятельных функций. Их соотношение зависит от совокупности факторов, таких как: направленность на достижение определенных задач; принадлежность; характер осуществления. Как было показано выше, эти факторы могут выступать в качестве критериев, позволяющих разграничивать надзорную деятельность от деятельности процессуально-управленческой. На это основе может быть составлено полноценное представление о правовой модели досудебного производства, функционирующей в том или ином государстве.

7. Могут быть выделены четыре основных типа правовых моделей уголовно-процессуального управления в досудебном уголовном производстве России и стран СНГ. Каждый из них обладает рядом ключевых характеристик, среди которых наиболее важны такие, как правовое положение (административное и процессуальное) управляющего субъекта, состав и характер его функциональных обязанностей, состав и характер обеспечивающих их выполнение правовых средств. Есть все основания полагать, что сбалансированность досудебного производства во многом зависит от того, имеет ли системообразующее значение общий механизм функционирования уголовно-процессуального управления, прокурорского надзора и судебного контроля. Как было показано на примере процессуального управления и отмены постановлений следователя, одни и те же или аналогичные полномочия могут выступать как в качестве правовых средств процессуального контроля, так и в качестве правовых средств прокурорского надзора. При этом важно учитывать определяющее значение того, кому они принадлежат – внешнему субъекту или обладателю административно-служебных полномочий.

8. В каждой из стран СНГ сложилась своя особенная модель уголовно-процессуального управления. Результаты их сравнительно-правового анализа, показывающие позитивные и негативные стороны каждой из них,

могут использоваться в целях разработки наиболее совершенной его модели. В отличие от других государств СНГ в России параллельно функционируют две экспериментальные модели процессуального уголовно-процессуального управления, а также надзора. В одной из них реализовано отделение друг от друга функций прокурорского надзора и процессуального руководства. Практика показывает, как плюсы, так и минусы такого подхода, и в связи с этим оправдана необходимость оптимизации сложившихся к настоящему времени моделей. Полагаем, что в этих целях предстоит в первую очередь обеспечить баланс в функциях и полномочиях прокурора и руководителя следственного органа, исключение в той части, где имеет место их дублирование.

Предпринимаемые в странах СНГ меры в направлении совершенствования механизмов уголовно-процессуального управления в досудебном производстве свидетельствуют об актуальности связанной с этим проблематики, ее высокой теоретической и практической значимости. Такие тенденции наблюдаются в ряде государств с консервативной (прокурорской) моделью досудебного производства, где руководящая роль сохраняется за прокурором. Наиболее же значительные реформы были проведены в России, где данный институт получил наибольшее развитие и привел к формированию новой, инновационной правовой модели, в которой главным организующим субъектом является руководитель следственного органа.

Не столь кардинальные реформы прошли в Беларуси, в досудебном уголовном судопроизводстве которой прокурор утратил правовые средства процессуального руководства лишь в части «непрокурорского» следствия. Однако в Армении предпринята попытка сохранения консервативной (прокурорской) модели наряду с образованием даже двух специализированных следственных органов. Также представляет интерес специфика уголовно-процессуального управления в досудебном производстве, реализуемая в Молдове и Узбекистане, а также в Киргизии и в Казахстане, где внедрён цифровой формат его осуществления. Затронутая проблематика в целом требует проведения ряда отдельных глубоких научных исследований, позволяющих раскрыть и другие особенности уголовно-процессуального управления в странах-участницах СНГ.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. *Конституция Российской Федерации* : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. *Модельный Уголовный кодекс. Рекомендательный законодательный акт для Содружества Независимых государств* // Приложение к «Информационному бюллетеню». – 1996. – № 10. – 81 с.
3. *Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации* от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : в ред. Федерального закона от 21 апреля 2025 г. № 101-ФЗ // Российская газета. – 2025. – 25 апр.
4. *Федеральный закон* от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» : в ред. Федерального закона от 3 февраля 2025 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 6. – Ст. 408.
5. *Федеральный закон* от 14 декабря 2015 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 51, ч. 3. – Ст. 7251.
6. *Указ Президента РФ* от 23 ноября 1998 г. РФ № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант».
7. *Приказ Генеральной прокуратуры РФ* от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2021. – № 12.
8. *Приказ Генеральной прокуратуры РФ* от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. – 2022. – № 1.
9. *Положение о Следственном департаменте МВД России*: утв. приказом МВД России от 1 июля 2011 г. № 780 «Об утверждении положения о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант».
10. *Приказ МВД России* от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» // Российская газета. – 2011. – 29 дек. – № 294.

11. Приказ Следственного комитета РФ от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – 28 нояб. – № 272.

Основная литература

12. *Актуальные проблемы уголовного процесса : учебник для вузов / под ред. О. В. Логунова, А. В. Кикотя, Э. К. Кутуева.* – Санкт-Петербург : Астерион, 2022. – 944 с.

13. *Бибило, В. Н.* Историко-правовые аспекты организации и функционирования органов досудебного производства по уголовному делу в Беларуси // Журнал Белорусского государственного университета. Право. – 2018. – № 2. – С. 78–83.

14. *Божьев, В. П.* Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. – 2008. – № 3. – С. 65–69.

15. *Кузьмин, Р. Г.* Процессуальные полномочия прокурора и следователя при возвращении уголовного дела для производства предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2024. – С. 52.

16. *Нечаев, В. В.* Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и дознания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2005. – 26 с.

17. *Нечаев, В. В., Гришко, Л. Е.* Уголовно-процессуальное управление как особый вид социального управления в системе правоприменительной деятельности // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 2. – С. 170–173.

18. *Химичева, О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2004. – 402 с.

Дополнительная литература

19. *Антонов, И. А.* Процессуальная самостоятельность следователя сквозь призму правоприменительной практики // Общество и право. – 2019. – № 2 (68). – С. 59.

20. *Безрядин, В. И.* Контроль и надзор в досудебном производстве : монография. – Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2019. – 264 с.

21. *Безрядин, В. И., Макаренко, М. А.* Прокурорский надзор и процессуальное управление в досудебных стадиях уголовного процесса: становление, развитие и современное состояние // Актуальные проблемы до-

судебного производства : монография / Е. С. Алексеева, Е. Ю. Андреева, В. И. Безрядин [и др.]. – Санкт-Петербург, 2024. – С. 57–74.

22. Григорьев, О. В. Артикул воинский и «Краткое изображение процессов и судебных тяжб» как основа отправления правосудия в русской армии XVIII века // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2018. – Том 10. № 1. – С. 28–38.

23. Гусак, В. В. Понятие процессуального руководства расследованием преступлений // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2020. – № 3 (41). – С. 351–356.

24. Ильяш, А. В. Управление деятельностью контрольно-методических подразделений органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне (правовые и организационные основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2017. – 29 с.

25. Кони, А. Ф. Собрание сочинений. В 8 томах. Том 2 / под общ. ред. В. Г. Базанова. – Москва, 1966.

26. Костюченко, Н. И. Проблемы теории государственного управления, связанные с отсутствием в Российской Федерации специальности «наука управления» // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2019. – № 1 (48). – С. 182–188.

27. Кузьмин, Р. Г. Процессуальные полномочия прокурора и следователя при возвращении уголовного дела для производства предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2024. – 279 с.

28. Курилов, С. И., Трифонов, С. Е. К вопросу о разграничении понятий «ведомственного» и «процессуального» контроля за органами предварительного следствия в системе МВД России // Академическая мысль. – 2021. – № 1(14). – С. 90–93.

29. Левченко, О. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ульяновск, 2023. – 54 с.

30. Макаренко, М. А. Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России и зарубежных государств (теоретико-правовое и сравнительное исследование) : монография. – Санкт-Петербург, 2023. – 164 с.

31. Макаренко, М. А. Процессуальный контроль и прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: результаты сравнительно-правового анализа законодательства России и Республики Таджикистан // Российский следователь. – 2023. – № 3. – С. 46–50.

32. Миликова, А. В. Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 122–132.

33. Розикзода, Ф. М. Проблемные вопросы процессуального статуса начальника подразделения дознания (дознавательного подразделения) в системе МВД Российской Федерации и МВД Республики Таджикистан: сравнительно-правовой анализ // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2024. № 2(55). С. 185.

34. Стучка, П. И. Тезисы о реформе УПК // Революция права. – 1928. – № 1. – С. 122–123.

35. Чеботарева, И. Ю. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2016. – 218 с.

36. Шмонин, А. В. Следственный аппарат исполнительных органов в сфере внутренних дел Российской империи (XVIII век) // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 4 (48). – С. 79–85.

Научное издание

Макаренко Максим Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент

**УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ (ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Монография

Редактор, компьютерная верстка *Великих А. Н.*

ISBN 978-5-00277-033-5



EDN: SRPEPS



Подписано в печать 31.10.2025. Формат 60×84 ¹/₈
Печать цифровая. Объем 10,0 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 33/25

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1