**Лекция 9.**

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

План

1. Понятие, сущность и значение контроля и надзора в уголовном судопроизводстве

2. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

3. Ведомственный процессуальный контроль за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

4. Судебный контроль за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

5. Соотношение надзора и контроля за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

*В результате изучения данной главы обучающийся должен:*

***Знать:*** *правовые средства против нарушений закона в уголовном судопроизводстве, особенности ведомственного процессуального контроля, прокурорского надзора и судебного контроля, условия для обращения в суд с жалобой в порядке ст. 125 УПК РФ, процессуальный порядок рассмотрения жалоб руководителем следственного органа, прокурором и судом;*

***Уметь:*** *выявлять нарушения закона, влекущие за собой обжалование руководителю следственного органа, прокурору и в суд, составлять жалобы;*

***Владеть навыками:*** *использования средств против нарушений закона в уголовном судопроизводстве.*

***Ключевые термины:*** *контроль; надзор; ведомственный процессуальный контроль; прокурорский надзор; судебный контроль.*

## 9.1. Понятие, сущность и значение контроля и надзора в уголовном судопроизводстве

В современном отечественном законодательстве каждому гражданину гарантируется защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). Это право, вытекает из конституционной концептуальной идеи о том, что защита прав и свобод человека и гражданина является высшей ценностью и из принципа охраны достоинства личности. В связи с этим, государство должно обеспечить каждому возможность отстаивать свои права в споре с любыми уполномоченными должностными лицами и компетентными органами, в том числе и органами, которые осуществляют предварительное расследование по уголовным делам.

Особое место в защите интересов общества и государства занимают властные структурные подразделения и государственные органы, которые осуществляют контроль и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в российском досудебном уголовном судопроизводстве.

В уголовном процессе ряд должностных лиц обладают значительными контрольными и надзорными полномочиями. Они наделены процессуальной властью, вправе единолично решать вопросы, затрагивающие существенные права и свободы человека и гражданина, интересы организаций, общества и государства.

Законодатель предусматривает систему органов и должностных лиц, в пределах их компетенции, деятельность которых позволяет ограничить от возможных нарушений закона и произвола со стороны лиц, участвующих в досудебном производстве по уголовному делу. К ним следует отнести: прокурора, осуществляющего прокурорский надзор; суд, реализующий судебный контроль; руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, на которых возложены функции по ведомственному руководству и процессуальному контролю.

Как известно, в настоящее время суды не входят в структуру органов – участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения и защиты, а также не являются органом уголовного преследования. Этот судебный орган создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. Поэтому судебные полномочия именуются как полномочия по осуществлению судебного контроля в досудебном уголовном судопроизводстве.

*Ведомственный процессуальный контроль* (руководитель следственного органа, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания), *судебный контроль* и *прокурорский надзор* следует рассматривать как формы контроля и надзора на досудебном этапе.

В современных условиях развития уголовного судопроизводства понятия «надзор» и «контроль» имеют важное не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку от правильного употребления указанных понятий зависит, во-первых, соотношение понятий ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора и, во-вторых, прокуроры, руководители следственных органов и начальники органов (подразделений) дознания в своей повседневной деятельности сталкиваются с необходимостью четкого разграничения указанных понятий.

В юридической литературе, законодательной и правоприменительной практике по этому вопросу существуют различные взгляды, и, не в последнюю очередь, это различие обусловлено не одинаковым словоупотреблением в законодательстве разных стран и, даже, одной и той же страны.

В обыденном понимании значение слов «контроль» и «надзор» одинаково: это наблюдение или постоянное наблюдение с целью присмотра, проверки за кем или чем-либо за соблюдением каких-нибудь правил.

В юридической литературе закрепилось мнение о различности рассматриваемых понятий, так как это разные правовые явления, государственные функции и правовые институты. Именно поэтому их не следует отождествлять.

Чаще всего под контролем понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменять правоприменительные акты подконтрольного органа.

С этой точки зрения термин «контроль» может рассматриваться объемнее и полнее термина «надзор», поскольку включает в себя возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только надзирать (наблюдать за законностью и ставить вопрос об устранении их нарушении), но и устранять их своей властью.

Представляется, что ***надзор*** при таком понимании – *это такая система отношений, при которой надзорный орган должен лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и, самое большее, может приостановить действие этого нормативно-правового акта, но отменять или исправлять акт должен сам поднадзорный орган.*

При этом необходимо особо отметить, что в отличие от контролирующего органа прокуратура сама не устраняет нарушение закона, но добивается этого от соответствующего органа или должностного лица, либо в судебном порядке.

Исключением из этого общего правила является надзор прокуратуры за точным и единообразным исполнением закона органами дознания и предварительного следствия при расследовании уголовных дел. Прокурор в этой отрасли прокурорского надзора обладает достаточно широкими властно-распорядительными полномочиями и сам своей властью вправе устранить выявленные нарушения закона, особенно за органами дознания. Однако, как представляется, что в соответствии с конституционным положением о системе разделения основных ветвей власти прокурор при установлении нарушений закона за органами предварительного расследования должен вникать, а не забегать и подменять соответствующих должностных лиц и не вмешиваться в их процессуальную и административно-управленческую деятельность. Более того, прокурор как гарант законности на всех уровнях, особенно в районном (городском) и среднем звеньях, должен потребовать от руководителей следственных органов, начальников органов дознания и начальников подразделений дознания всех уровней неукоснительного исполнения возложенных на них законом своевременного ведомственного процессуального контроля в досудебном уголовном судопроизводстве.

Кроме того, говоря о правильном употреблении понятия «надзор» необходимо отметить, что существуют близко с ним связанное понятие «наблюдение», употреблявшееся в ряде отечественных законодательных актов о прокурорском надзоре в 20-х годах прошлого века.

Надзор прокурора подразумевает более активную форму деятельности по сравнению с наблюдением и предполагает использование предоставленных прокурору правовых средств реагирования по предупреждению правонарушений, их пресечению, принятию мер по привлечению виновных лиц к ответственности, восстановлению нарушенных прав и т. д.

В отличие от «надзора», «наблюдение» за исполнением законов содержит в себе элемент пассивности, созерцательности, невмешательства в то или иное явление, событие или обстоятельство. В связи с этим, отказ в советский период развития прокуратуры от понятия «наблюдение» был не случаен, поскольку в этот период развития нашего государства существовало государственное управление по объективным и субъективным обстоятельствам с элементами тоталитарного режима. В связи с этим, вместо этого понятия в правовой оборот был последовательно введен в законодательство понятие «надзор» за исполнением законов.

***Прокурорский надзор представляет собой постоянно осуществляемую деятельность уполномоченного на это субъекта.*** Как известно, в ст. 37 УПК РФ определены основополагающие полномочия прокурора на досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Это, далеко, не исчерпывающий перечень полномочий. Но из них можно сделать вывод, что происходит их непрерывная реализация с момента принятия сообщения о преступлении и заканчивая направлением материалов уголовного дела с итоговым решением в суд либо прекращением уголовного дела.

Понятие «контроль» предполагает выполнение лишь отдельных полномочий по проверке. Так, судебный контроль является одномоментным. Например, в ст. 29 УПК РФ закреплен строго определенный закрытый перечень проверочных полномочий суда на досудебном этапе, которые касаются санкционирования конкретных следственных действий или проверки законности проведенного следственного действия в порядке ст. 165 УПК РФ.

Ведомственный процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа, начальником органа дознания и начальником подразделения дознания является текущим, непрерывным и постоянным в досудебном уголовном судопроизводстве.

В свою очередь, прокурорский надзор означает определенную отстраненность органа прокуратуры от поднадзорного объекта, то есть это своевременный и тщательный «присмотр» извне за органами дознания и органами предварительного следствия. Процессуальный контроль же может осуществляться как извне (судом), так и внутри самой системы (руководителем и начальником). Таким образом, надзор служит для своевременного выявления нарушений закона, точного и единообразного исполнения закона на всей территории нашего государства, а контроль – для установления нарушения законодательства и устранения этих нарушений в уголовном судопроизводстве.

Как отмечалось выше, прокурорский надзор предполагает определенные параметры поднадзорной деятельности, то есть проведенные проверки уголовно-процессуальной деятельности с точки зрения соответствия федеральному закону, но не целесообразности, поскольку орган прокуратуры не вправе вмешиваться во внутренние дела другого органа, в том числе, за органами дознания и предварительного следствия.

Сфера же уголовно-процессуального контроля не ограничена: проверке подвергается исполнение всех процессуальных документов, нормативно-правовых актов, целесообразность и эффективность способов, средств и методов, выбранных следователем, дознавателем. На страже интересов общества и государства стоят и органы прокуратуры, которые, согласно ст. 2 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми государственными органами и должностными лицами, в том числе, за органами дознания и органами предварительного следствия.

***Для рассматриваемых понятий «контроль» и «надзор» характерны следующие общие черты:***

* контроль и надзор – это, прежде всего, особые виды государственной деятельности;
* процессуальный контроль и прокурорский надзор – особая уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая уполномоченными субъектами власти – руководителем следственного органа, начальником органа дознания, начальником подразделения дознания, судьей (судом) и прокурором соответственно;
* общей формой осуществления деятельности по контролю, за исключением судебного контроля, и прокурорскому надзору за объектами является наблюдение;
* контроль, за исключением судебного контроля, и прокурорский надзор – это властное наблюдение за соблюдением законодательства, проверка его соблюдения и применение соответствующими органами и должностными лицами в пределах своей компетенции мер от имени государства.

В целом, в отличие от контролирующего органа, прокурор, исходя из конституционного принципа о разделении основных ветвей власти, сам не устраняет (не отменяет) нарушение закона, не должен вмешиваться в процессуальную деятельность органов дознания и предварительного следствия, но обязан добиваться восстановления нарушенного закона от соответствующего органа или уполномоченного должностного лица (руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания) мерами прокурорского реагирования, либо в судебном порядке.

Как видно, законодатель устанавливает различные полномочия для должностных лиц по осуществлению контрольных и надзорных функций в досудебных стадиях, при этом значительно расширяет полномочия судебной власти и органов исполнительной власти в лице органов дознания и предварительного следствия за счет существенного ограничения прокурорской власти.

Близость указанных понятий не означает их идентичности и функционального дублирования решаемых задач соответствующими властными субъектами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Таким образом, понятие «контроль» шире понятия «прокурорский надзор», а прокурорскую надзорную деятельность можно рассматривать как составную часть деятельности контрольной. Иными словами, соотношение между ними можно определить, как целое (контроль, за исключением, ведомственного процессуального контроля и судебного контроля, как специфических видов контроля) и частное (прокурорский надзор).

Для правильного понимания сущности ведомственного процессуального контроля следует соотнести понятие «процессуальный контроль» и понятие «процессуальное руководство». Это два самостоятельных специфических вида уголовно-процессуальной деятельности.

В уголовно-процессуальном законодательстве не дано определение понятию «процессуальный контроль». Этот термин вошел достаточно широко в юридический обиход недавно лишь с появлением Следственного комитета Российской Федерации и достаточно широко употребляется в ведомственных нормативных актах. Так, в приказе Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» также отсутствует дефиниция процессуального контроля, но подробно установлены те меры, которые составляют процессуальный контроль на досудебных стадиях уголовного судопроизводства специально уполномоченных должностных лиц. К ним следует отнести:

1. тщательное изучение материалов и сообщений, поступивших в порядке ст.144-145 УПК РФ;
2. дача письменных указаний и принятие мер реагирования при выявлении нарушений;
3. отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя и рассмотрение вопроса о привлечении виновного лица к ответственности;
4. тщательный контроль на стадии возбуждения уголовного дела;
5. получение информации от следователей по следственным действиям, проведенным без судебного решения;
6. изучение материалов дела при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, залога, домашнего ареста и их продления и другие.

Таким образом***, процессуальный контроль*** – *это строго регламентированная законом, непрерывная и внутренняя процессуальная деятельность уполномоченных должностных лиц по контролю за процессом расследования уголовного дела по наиболее важным направлениям работы официальных участников, ведущих производство по уголовному делу.* Он включает в себя определенные элементы надзора.

***Процессуальное руководство*** – это понятие более узкое, чем процессуальный контроль. Им также наделены специально уполномоченные должностные лица, и оно состоит в непосредственной организации работы подконтрольного органа, издании организационно-распорядительных документов, обязательных для исполнения всеми подчиненными, утверждении структуры и штатного расписания, распределении нагрузки на подчиненных сотрудников.

Процессуальное руководство руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания состоит в организации эффективного производства в расследовании уголовных дел и осуществляется с помощью тех полномочий, которые предоставлены им уголовно-процессуальным законом. Осуществляя процессуальный контроль, руководитель и начальник изучают материалы уголовных дел, дают указание о направлении расследования, о производстве определенных следственных действий, иные указания управленческого характера. Таким образом, рассматриваемые функции тесно взаимосвязаны, и функция процессуального контроля проявляется в процессуальном руководстве.

В настоящее время в досудебном производстве четко не выделены понятия «ведомственный процессуальный контроль», «судебный контроль» и «прокурорский надзор». Так, в лингвистическом смысле сочетание «судебный контроль» не закреплено. Это свидетельствует о том, что данное понятие пока не стало общеупотребляемым среди юристов.

Таким образом, ***контроль*** – *это особый вид государственной деятельности, осуществляемый постоянно и непрерывно всеми органами власти и управления, учреждениями, организациями, предприятиями независимо от форм собственности, должностными лицами, находящимися в отношениях власти-подчинения, обладающими полномочиями по выявлению нарушений закона, отмене незаконных, необоснованных правовых решений, привлечении к ответственности должностных лиц, причастных к этим нарушениям, наложении дисциплинарных взысканий, применении иных мер воздействия на подконтрольный орган или должностное лицо и распространяющийся на все сферы жизнедеятельности.*

***Прокурорский надзор –*** *есть единая, федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением федеральных законов и подзаконных актов, действующих на ее территории, в целях выявления нарушений закона, обращения внимания об этом поднадзорному органу или должностному лицу, предложения об устранении нарушений закона и принятия других мер для восстановления законности.*

***Контроль в уголовном судопроизводстве (за исключением судебного контроля)*** – *это специфическая уголовно-процессуальная деятельность, которая осуществляется специально уполномоченными субъектами на этапах приема, регистрации и рассмотрения сообщения о преступлениях на стадии возбуждения уголовного дела и в ходе предварительного расследования в форме властного наблюдения за законностью и целесообразностью процессуальной деятельности участников уголовного судопроизводства с целью соблюдения Конституции РФ, уголовного и уголовно-процессуального законодательства и направлена на выявление допущенных нарушений закона, их отмену и принятие мер юридической ответственности должностных лиц за совершенные правонарушения.*

## 9.2. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

***Прокурорский надзор*** *на досудебных стадиях уголовного судопроизводства – это особая отрасль прокурорского надзора, предметом которой является специфический вид государственной деятельности специально уполномоченного органа (прокуратуры), осуществляющего надзор от имени государства.* Заключается таковой в постоянном и непрерывном внешнем наблюдении за точным и единообразным соблюдением и исполнением федеральных законов и подзаконных актов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, выявлении допущенных ими нарушений и их устранений в целях защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства и использовании предоставленных уголовно-процессуальным законом средств для их устранения.

Одним из наиболее приоритетных направлений прокурорского надзора, называемых нередко его отраслью, является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Характерным признаком этого надзора является то, что в отличие от не менее важного надзора за исполнением законов (общий надзор) он реализуется в уголовно-процессуальной форме, осуществляется в установленном порядке и при определенных условиях, точно предусмотренных уголовно-процессуальным законом.

Для осуществления этого вида надзора прокурор наделен властными и распорядительными полномочиями. Анализ полномочий прокурора в досудебном производстве свидетельствует о том, что для прокурорского надзора существуют не только собственно-процессуальные отношения, но и отношения управленческого характера. Именно поэтому прокурор осуществляет одновременно надзор как за исполнением законов, так и за решением задач досудебной подготовки материалов по уголовным делам о совершенных или готовящихся преступлениях.

Как известно, прокурорский надзор в досудебном производстве представляет собой особую и высшую форму государственного контроля, является своего рода вершиной его пирамиды. Поэтому прокуратура фактически в этом отношении выступает в качестве органа консолидирующего действия ведомственного процессуального контроля в лице руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, направленные на устранение, предотвращение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, интересов организаций, общества и государства, достижение эффективного взаимодействия, слаженной и результативной работы по выявлению правонарушений, предупреждению преступных проявлений и противоправных действий.

Одной из основных целей практической деятельности прокуратуры является обеспечение единства и укрепление законности. Укрепление законности в досудебном производстве при помощи обеспечения средствами прокурорского надзора выражается в целенаправленном воздействии прокуратуры на практику исполнения законов участниками процесса, обеспечения ими единообразия в понимании закона.

Важно подчеркнуть, что законность в досудебном уголовном судопроизводстве – это мощный организующий и дисциплинирующий фактор, требующий точного и неуклонного соблюдения государственной дисциплины со стороны всех участников. Конституция Российской Федерации одновременно требует от своих граждан соблюдать закон, так как иначе будут нарушены права и свободы других граждан, интересы общества, государства. Это требует усиления контрольных функций в досудебном производстве со стороны руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания. При этом контролирующие органы также строго и неукоснительно должны исполнять закон.

Главным направлением в деятельности прокуратуры в досудебных стадиях является беспристрастное обеспечение законности за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Содержание законности включает в себя:

1. законы и подзаконные нормативно-правовые акты;
2. соблюдение и исполнение федеральных законов и подзаконных актов;
3. осуществление контрольных функций органов государственного управления;
4. прокурорский надзор за точным и единообразным соблюдением и исполнением федеральных законов и подзаконных актов;
5. меры юридической ответственности за совершенные правонарушения.

Как видно, содержание понятия «законность» включает не только законы и подзаконные акты, но и активную и целенаправленную правоприменительную деятельность органов дознания и предварительного следствия и их контролирующих структур по строжайшему исполнению данных нормативно-правовых актов.

Таким образом, когда речь идет об укреплении законности в досудебном производстве, решающим становится разработка государством, его соответствующими органами государственной власти, необходимых мер по дальнейшему совершенствованию законодательно-нормативной базы, усилению качества и эффективности деятельности ведомственного процессуального контроля, активизации и совершенствованию прокурорского надзора и судебного контроля в деле обеспечения неотвратимости ответственности и наказания за допущенные нарушения российской законности.

Законодатель наделяет прокурора в досудебном производстве особыми полномочиями по осуществлению надзора за законностью процессуальной деятельности органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие. Особенность такого надзора состоит в определенных законом действиях, направленных на обеспечение неукоснительного исполнения уполномоченными должностными лицами органов дознания и предварительного следствия требований федеральных законов и подзаконных актов, начиная с момента поступления к ним и регистрации информации (заявлений, сообщений) о совершенном или готовящимся преступлении и до принятия ими окончательного процессуального решения по материалам предварительной (доследственной) проверки либо по уголовному делу.

Специфика прокурорского надзора на досудебных этапах характеризуется также его особым предметом, которым следует считать исполнение федеральных законов и подзаконных актов уполномоченными должностными лицами органов дознания и предварительного следствия. Это деятельность прокуроров в пределах их компетенции с использованием тех полномочий, которые предоставлены им для соблюдения законности при расследовании преступлений. Цель этой прокурорсконадзорной деятельности – это своевременное выявление и принятие мер прокурорского реагирования по предупреждению и устранению нарушения закона.

***Предмет прокурорского надзора*** непосредственно определен Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 29), который включает в себя: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; соблюдение порядка проведения расследования; соблюдение законности решений органами предварительного расследования.

Из положения этой нормы следует, что:

1. предметом прокурорского надзора является не орган государственной власти, осуществляющий дознание и предварительное следствие, не дознаватель, следователь, руководитель следственного органа, начальник органа дознания или начальник подразделения дознания, а исполнение ими законов и подзаконных актов;
2. прокурор осуществляет свою деятельность по двум направлениям: с одной стороны, это соблюдение прав и свобод человека и гражданина; порядок рассмотрения сообщений о преступлениях; производство расследования, а с другой – законность решений органов предварительного расследования по уголовным делам, то есть надзирает как за законностью осуществления процессуальных действий, так и за законностью принимаемых процессуальных решений.

Принимая во внимание то, что предметом прокурорского надзора является законность всей деятельности органов дознания и предварительного следствия, можно выделить несколько основных этапов надзора прокурора в досудебном производстве. К ним следует отнести:

1. надзор за законностью и обоснованностью разрешения заявления и сообщений о преступлениях, постановлений о возбуждении уголовного дела или отказе в этом;
2. надзор за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения (задержание подозреваемого; заключение под стражу подозреваемого, обвиняемого, других мер пресечения; производства неотложных и иных следственных действий, проводимых на первоначальном этапе расследования органами дознания и предварительного следствия);
3. надзор за законностью и обоснованностью привлечения лица в качестве обвиняемого;
4. участие прокурора в рассмотрении судом ходатайств о применении к подозреваемому и обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста и о продлении содержания под стражей; о применении иных мер процессуального принуждения; о производстве следственных действий в случаях, предусмотренных законом; в рассмотрении судом жалоб на действия

(бездействие) и процессуальные решения дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и прокурора;

1. обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в том числе потерпевших от преступления;
2. исполнение требований закона об установлении им всех обстоятельств, подлежащих обязательному доказыванию по уголовному делу;
3. прокурорский надзор за законностью принятия решения при окончании дознания и предварительного следствия.

На перечисленные этапы для осуществления прокурорского надзора ориентируют приказы Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»; от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; от 01 ноября 2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органов дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокуратуры» и другие.

В досудебных стадиях уголовного судопроизводства этот вопрос решен несколько иначе. В ч. 1 ст. 37 УПК РФ говорится о надзоре за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Именно поэтому, за любой процессуальной деятельностью, в которую помимо закрепленных в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», входит и деятельность дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания.

Такое определение предмета прокурорского надзора связано с тем, что процессуальная деятельность в досудебном производстве затрагивает важнейшие конституционные права и свободы лиц, которые вовлечены в уголовное судопроизводство.

В настоящее время перед органами прокуратуры в досудебных стадиях определена первостепенная задача, которая заключается в организации работы таким образом, чтобы деятельность прокуратуры максимально обеспечивала конечную цель уголовного преследования – изобличение лиц, виновных в совершении преступления, и привлечение их к уголовной ответственности. В связи с этим органы прокуратуры должны в полной мере использовать установленный законом значительный потенциал полномочий для осуществления надзора за соблюдением и исполнением федеральных законов и подзаконных актов деятельности органов дознания и предварительного следствия в целях полноценной защиты прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в первую очередь потерпевших от преступлений.

***Задачами прокурорского надзора*** в стадии возбуждения уголовного дела является: предупреждение, выявление и устранение случаев укрытия преступлений от учета, необоснованного возбуждения уголовного дела или отказа в этом, незаконного направления материалов о преступлениях по подследственности.

На стадии предварительного расследования надзорная деятельность прокурора акцентирована на защиту конституционных прав граждан и, прежде всего, на обеспечение неприкосновенности личности. В процессе расследования в наибольшей степени затрагиваются права и законные интересы при решении таких вопросов, как задержание, заключение под стражу подозреваемого или обвиняемого, привлечение к уголовной ответственности и др. В связи с этим надзор прокурора направлен на то, чтобы все действия и решения дознавателя, следователя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания и руководителя следственного органа были законными, обоснованными и справедливыми, а допущенные ими нарушения законов своевременно выявлялись и устранялись.

В ходе предварительного расследования на всех его этапах надзорной деятельности прокурор обязан принимать меры, чтобы защитить конституционные права и интересы лиц и организаций, потерпевших от преступления, защитить личность от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения и ограничения ее прав и свобод, а также осуществлять уголовное преследование в целях назначения виновным справедливого наказания. Одновременно с этим он следит за тем, чтобы неукоснительно соблюдались предусмотренные законом порядок и условия расследования уголовных дел.

Важнейшая особенность для успешного осуществления надзора за действиями органов дознания и предварительного следствия – это наделение прокурора достаточно широкими властно-распорядительными полномочиями, особенно в отношении органов дознания, хотя это в определенной мере противоречит конституционной концепции о разделении ветвей власти. Именно они позволяют ему своевременно выявлять, предупреждать и устранять нарушение законов при расследовании преступлений. Только прокурор вправе отменить любое незаконное необоснованное решение или акт органа дознания и, в определенных случаях, органов предварительного следствия.

Прокурор не возглавляет органы дознания и предварительного следствия. Во главе их стоят руководители следственного органа, начальники органов и подразделений дознания, которые осуществляют административное руководство подчиненными им работниками, в том числе и действующими в качестве следователя.

В досудебном производстве прокурор в полном объеме реализует процессуальное руководство дознанием. В связи с этим, он в соответствии с предоставленными ему полномочиями принимает властно-распорядительное решение. При этом процессуальная самостоятельность и независимость дознавателя не освобождает прокурора от осуществления процессуального руководства за органами дознания при расследовании преступлений.

Прокуроры одновременно осуществляют общее руководство и надзор за дознанием строго в рамках закона и установленных законом процессуальных средств.

Надзор за органами дознания и предварительного следствия должен осуществляться таким образом, чтобы были осуществлены все принципы уголовно-процессуального производства, направленные на реализацию цели и задач, стоящих перед ними.

***Значение прокурорского надзора*** за исполнением законов в досудебном производстве состоит в том, что прокурор обеспечивает раскрываемость преступлений, законность и обоснованность следственных и процессуальных действий, привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, и недопущение привлечения к уголовной ответственности лиц, невиновных в совершении преступлений, охрану прав и законных интересов человека и гражданина.

При осуществлении надзора прокурор пользуется определенными формами и методами, которые дают ему возможность предупредить, выявить и устранить нарушение законов. Форма надзора есть правовые средства реализации полномочий прокурора. В юридической литературе термины «форма надзора» и «правовые средства надзора» употребляются как однозначные. Методы – это вырабатываемые прокурорской практикой на основе науки и передового опыта способы, приемы, пути реализации правомочий прокурора. Иными словами*, форма надзора – это то, что должен делать прокурор, а методы надзора – это то, каким образом он должен это делать.*

Совокупностью методов называется методика прокурорского надзора. Форма и методы надзора используются прокурором в их единстве для выявления, устранения и предупреждения нарушения законов. Очевидно, эти направления прокурорской деятельности (выявление, устранение и предупреждение нарушения законов) взаимообусловлены, взаимосвязаны и представляют единый процесс прокурорского надзора.

Прокурорским надзором охватываются все направления стадии возбуждения уголовного дела и расследования преступлений. Возбуждение уголовного дела является важнейшей стадией уголовного судопроизводства. Законное, обоснованное и своевременное возбуждение уголовного дела есть одно из необходимых условий как быстрого и полного раскрытия, так и его полного, объективного всестороннего и справедливого расследования. И, наоборот, незаконное, необоснованное и несвоевременное возбуждение уголовного дела приводит к утрате доказательств содеянного и к снижению актуальности события совершенного преступления, а в конечном итоге – к оставлению безнаказанными лиц, совершивших преступление, в том числе и особо опасные, такие, как террористические акты, экстремистские и бандитские налеты, умышленные убийства, разбойные нападения и иные тяжкие преступления.

Для реализации надзорных полномочий на данных стадиях прокурор ежемесячно проверяет неукоснительное исполнение федерального законодательства при приеме, разрешении и учете заявлений и сообщений о преступлениях. В связи с этим он сопоставляет имеющиеся фактические данные органов внутренних дел, сообщений СМИ, жалобы граждан, сведения страховых компаний, медицинских и травматических учреждений, районных и городских комиссий по делам несовершеннолетних, ГИБДД, государственных инспекций по охране труда и технике безопасности и иных источников.

Особое внимание обращается прокурором на соблюдение порядка регистрации сообщений о преступлениях, их процессуальное оформление, обязательное уведомление заявителя о принятии заявлений и соблюдение сроков их рассмотрений.

Необходимо подчеркнуть, что прием, учет, регистрация и проверка заявлений о преступлениях, осуществляемые правоохранительными органами, являются началом начал их деятельности по борьбе с преступностью. Между тем, ни отечественное уголовно-процессуальное законодательство, ни ведомственные предписания руководителей федеральных правоохранительных органов не уделяют этой деятельности должного внимания, считая ее чисто технической. В теории уголовно-процессуального права эта деятельность всегда считалась вне процессуальной. Однако в большинстве случаев поступающие в органы дознания и предварительного следствия сообщения о совершенных преступлениях нуждаются в тщательной проверке. Это сам по себе сложный и ответственный этап стадии возбуждения уголовного дела. Именно здесь окончательно формируется решение о возбуждении уголовного дела. В связи с этим законодатель вполне оправдано включает соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях в качестве составной части предмета прокурорского надзора за исполнением законов органов предварительного расследования, подчеркивая особую значимость данного участка их деятельности.

Во избежание нарушений закона при производстве предварительной (доследственной) проверки и их своевременного пресечения прокурор должен следить за точным соблюдением сроков, полномерностью действий органа дознания и предварительного следствия, обоснованностью проведения проверочных действий, качеством их выполнения. Как затягивание предварительных (доследственных) проверок, так и поспешное поверхностное их производство в равной степени несут в себе опасность осложнений в последующей работе по расследованию преступлений.

Оценка законности, обоснованности и своевременности возбуждения уголовного дела осуществляется прокурором в сплошном порядке, имея в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 147 УПК РФ копия постановления о возбуждении уголовного дела должна незамедлительно направляться прокурору.

Своевременность возбуждения уголовного дела зависит от того, насколько ответственно и взвешенно дознаватель, следователь, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания и руководитель следственного органа подходят к установлению достаточности данных, указывающих на признаки преступления. Для этого они должны опираться на определенные критерии и систему показателей, позволяющих принять безошибочные решения о возбуждении уголовного дела. Данными показателями должен руководствоваться и прокурор, оценивая законность действий уполномоченных должностных лиц поднадзорных органов дознания и предварительного следствия.

Как правило, основными признаками, свидетельствующими о достаточности данных для возбуждения уголовного дела, являются сведения, указывающие на наличие события преступления, отдельные элементы субъективной и объективной сторон состава преступления и другие. Бесспорным признаком, дающим необходимость незамедлительного возбуждения дела, служит явная выраженность общественно опасного и противоправного характера совершенного деяния. Законность возбуждения уголовного дела оценивается прокурором не только по существу, но и по его оформлению.

Особое внимание в надзорной практике заслуживают результаты рассмотрения мотивированных постановлений прокуроров, направленных в органы дознания или предварительного следствия для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. При отрицательном решении должна быть незамедлительная реакция прокурора, направленная на отмену принятого руководителем следственного органа решения. При положительном решении не следует ограничиваться признанием законности и обоснованности вынесения постановления о возбуждении уголовного дела. Подчас формально, согласившись с прокурором, следственный орган может вскоре незаконно и необоснованно прекратить производство по делу. Наблюдение прокурора за последующим после возбуждения уголовного дела ходом расследования в данном случае позволит исключить по таким, как, впрочем, и другим уголовным делам ошибочные решения органов расследования преступлений.

Таким образом, прокуроры на местах должны:

1. тщательно изучать материалы проверок и сообщения о преступлениях;
2. не допускать промедления в возбуждении уголовного дела при очевидных признаках преступления;
3. выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
4. требовать от органов дознания и предварительного следствия незамедлительного устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия.

Существенное место в работе прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, занимает надзор за законностью производства следственных действий. Проведение следственных действий возможно только при наличии возбужденного уголовного дела. До возбуждения уголовного дела отступление от данного правила закон допускает в случаях, не терпящих отлагательства, допускает для производства отдельных следственных действий по закреплению следов преступления и установлению лица, его совершившего, допускает осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, назначение и производство судебной экспертизы (ч. 1 ст. 144, ч. 2 ст. 176, ч. 4 ст. 178, ч. 1 ст. 179, ч. 4 ст. 195 УПК РФ). На соблюдение данных требований прокурор обращает внимание в первую очередь.

При производстве следственных действий должен соблюдаться в полном объеме установленный законом порядок их проведения.

О соблюдении данного требования прокурор судит по протоколу следственного действия.

Осуществляя надзор за соблюдением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие, прокурор следит за тем, чтобы органы дознания не подменяли органа предварительного следствия. В частности, чтобы по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, деятельность органов дознания ограничивалась бы только производством неотложных следственных действий. По окончании этих действий уголовное дело незамедлительно должно быть направлено руководителю следственного органа, причем во всех случаях не позднее десяти суток с момента возбуждения уголовного дела.

Постоянное внимание прокурором должно уделяться соблюдению правил о подследственности, от чего во многом зависит объективность расследования. Серьезной задачей прокурора является обеспечение действенного надзора за законностью привлечения лица в качестве обвиняемого. В процессе ее решения прокурор выясняет наличие и достаточность оснований для вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, соблюдении требований закона, определяющих порядок предъявления обвинения, разъяснения обвиняемому его прав, допрос обвиняемого.

От уровня прокурорского надзора в решающей степени зависит соблюдение законности при применении мер процессуального принуждения и, прежде всего, задержание подозреваемого, заключение под стражу подозреваемого и обвиняемого. Применение всех без исключения мер пресечения прокурором должно признаваться законным только при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый (подозреваемый) скроется от дознания, предварительного следствия, суда или воспрепятствует установлению справедливости по уголовному делу, или будет продолжать заниматься преступной деятельностью, а также для обеспечения исполнения приговора (ст. 97 УПК РФ). Основания применения меры пресечения должны быть обязательно названы в постановлении следователя.

Одной из наиболее важных составных частей процесса расследования преступлений является исполнение законов, регламентирующих окончание дознания и предварительного следствия. Прокурорский надзор на данном этапе окончания расследования преступлений заключается в проверке и оценке прокурором законности и обоснованности решения дознавателя и следователя о признании следствия, дознания законченным; соблюдения прав потерпевшего, обвиняемого, гражданского истца (ответчика) на ознакомление с материалами дела; соблюдения требований закона при составлении обвинительного заключения, обвинительного акта (постановления) или постановления о прекращении уголовного дела.

Обоснованность и законность признания дознавателем и следователем дознания и предварительного следствия законченным и собранных доказательств достаточным для составления обвинительного заключения (акта, постановления) прокурор оценивает на основе изучения всех материалов дела, как правило, при поступлении к нему дела с обвинительным заключением (актом, постановлением). При этом достаточность доказательств может быть прокурором констатирована только в том случае, если они подтверждают наличие совершения преступления и виновность обвиняемого, других обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

Неполнота расследования, его односторонность, необъективность и несправедливость указывают на преждевременность его признания завершенным и необходимость продолжения работы по делу. Именно поэтому, прокурор должен следить и за тем, чтобы по каждому уголовному делу были доказаны обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений (ч. 2 ст. 73 УПК РФ).

Если эти обстоятельства органами дознания и предварительного следствия по уголовному делу не выяснены или установлены неполно, то прокурор вправе возвратить дело со своими письменными указаниями дознавателю, следователю для дополнительного расследования и устранения выявленных недостатков (п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

По уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением при сокращенной форме дознания, прокурор может направить дело дознавателю для производства дознания в общем порядке, если по делу были допущены существенные нарушения закона («б» п. 3 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

Как видно, главное внимание прокурора должно быть сосредоточено на своевременной проверке выполнения вышеперечисленных требований закона дознавателем, следователем, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания и руководителем следственного органа в процессе расследования преступлений.

В досудебном уголовном судопроизводстве субъектами реализации прокурорских полномочий являются прокурор района (города), их заместители, а также приравненные к ним прокуроры (ч. 5 ст. 37 УПК РФ).

Законодателем не наделены полномочиями прокурора в досудебных стадиях начальники отделов и управлений прокуратур субъектов Федерации и Генеральной прокуратуры РФ, их помощники.

Правовыми актами прокурорского надзора в досудебном производстве являются постановления, письменное требование, письменное указание, письменное согласие на проведение конкретных процессуальных действий или принятие решений, представлений (апелляционных, кассационных, надзорных и другие).

**9.3 Ведомственный процессуальный контроль за исполнением законов**

## в досудебном уголовном судопроизводстве

***Ведомственный процессуальный контроль*** *за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве – это особая уголовно-процессуальная деятельность специально уполномоченных субъектов в лице руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, которая заключается в процессуальном руководстве и ведомственном контроле за административно-управленческой деятельностью подчиненных им должностных лиц в форме непосредственного наблюдения, проверки выявления нарушений закона, их отмене и принятии мер ответственности за совершенные ими правонарушения в целях законного, эффективного и экономного функционирования органа дознания и органа предварительного следствия при осуществлении уголовного судопроизводства.*

Данный контроль представляет собой установленные законом процессуальные механизмы обеспечения законности дознания и предварительного следствия на досудебных этапах уголовного судопроизводства.

Наряду с прокурорским надзором и судебным контролем указанные формы деятельности руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, их заместители создают дополнительные правовые гарантии четкого и строгого соблюдения процессуального порядка производства по уголовному делу, качества и результативности предварительного расследования, обеспечения прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

Повседневный текущий ведомственный процессуальный контроль за соблюдением законности деятельности следователей и ходом предварительного следствия при производстве расследования преступлений осуществляет руководитель следственного органа. Он обладает полномочиями, которыми ранее был наделен прокурор. Можно сказать о том, что связка «прокурор-следователь» заменена законодателем на связку «руководитель следственного органа – следователь». Законодателем переданы ему, в основном, все полномочия, связанные с контролем качества процессуальной деятельности следователя. Это очень важное нововведение, поскольку появился новый властный субъект со стороны обвинения с присущими ему функциями и полномочиями. Наделение руководителя следственного органа сверхвластным кругом полномочий по ведомственному процессуальному контролю было обусловлено в первоочередном порядке в связи с реализацией конституционной концептуальной системой о разделении ветвей власти и реформы органов прокуратуры и предварительного следствия, проведенной в 2007 году.

Руководитель следственного органа осуществляет три функции: уголовное преследование, уголовно-процессуальный контроль и ведомственный контроль. Наряду с другими обязанностями он осуществляет свою основную функцию уголовного преследования путем реализации уголовно-процессуального контроля и ведомственного контроля.

В уголовно-процессуальных правоотношениях между руководителем следственного органа и следователем присутствуют как собственно-процессуальные, так и организационно-управленческие отношения. Ведомственный контроль следователями составляет лишь часть деятельности руководителя следственного органа, поскольку он осуществляет процессуальный контроль в целом за состоянием и ходом расследования производства по уголовному делу.

Как видно, помимо прокурорского надзора в досудебных стадиях предусмотрены некоторые формы контроля за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования и их должностных лиц, реализующих публичное уголовное преследование, в частности процессуальный контроль руководителя следственного органа.

Функция процессуального контроля руководителя следственного органа осуществляется в интересах строгого и точного исполнения закона. Его контроль за процессуальной деятельностью органа предварительного следствия является контролем за исполнением законов этим подконтрольным органом и должностным лицом, поскольку процессуальная деятельность следователя реализуется исключительно на основе закона. Поэтому такой процессуальный контроль наряду с функцией уголовного преследования является одной из основных процессуальных функций руководителя следственного органа. Следовательно, функция уголовного преследования осуществляется через контрольную функцию, так как все элементы, связанные с возбуждением, приостановлением, прекращением и окончанием уголовного дела должны быть законными, обоснованными и справедливыми. Для этого он наделен значительными властно-распорядительными полномочиями.

Для осуществления этой процессуальной функции он обеспечен широким кругом полномочий (ст. 39 УПК РФ). Именно поэтому, руководитель следственного органа является ключевой фигурой в досудебном производстве, поскольку в его ведении находятся вопросы координации предварительного следствия, согласования и отмены ряда процессуальных решений и ходатайств следователя, его отводов и самоотводов, продления сроков предварительного следствия и другие.

Одним из наиболее важных средств его процессуального руководства за деятельностью следователя при расследовании преступлений является дача соответствующих указаний. Данные указания руководителя по делу даются в виде постановления или в иной письменной форме, которая обязательна для исполнения следователем. Однако они могут быть обжалованы не только руководителю вышестоящего следственного органа, но и в судебном порядке, как это имело место в свое время до 1917 г. в Российской империи. Обжалование указаний руководителя не приостанавливает их исполнение, за исключением случаев, когда эти указания касаются внутреннего убеждения следователя, то есть вопросов, перечисленных в ч. 3 ст. 38 УПК РФ.

Внутриведомственными нормативными актами на руководителя также возложены обязанности по:

1. контролю за своевременностью действий следователей по раскрытию и предупреждению преступлений;
2. организации и контролю работы следователей по своевременному и качественному расследованию уголовных дел;
3. принятию мер к наиболее полному, всестороннему, объективному и справедливому производству предварительного следствия по уголовным делам, используя при этом, предоставленные ему полномочия УПК РФ;
4. осуществлению контроля за своевременностью и обоснованностью возбуждения уголовных дел или об отказе в этом, избрания и изменения меры заключения; своевременностью и полнотой принятых мер по установлению личности обвиняемого (подозреваемого), по обеспечению возмещения материального ущерба и сохранности изъятых вещественных доказательств;
5. соблюдению законности при осуществлении следователями деятельности по раскрытию и предупреждению преступлений при производстве предварительного расследования;
6. контролю за своевременностью назначения экспертиз; направления в территориальные подразделения органов внутренних дел уведомлений о необходимости проведения профилактической работы с лицами, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы; направления материалов для организации розыска скрывшегося обвиняемого в соответствующие розыскные подразделения. Помимо этого, руководитель следственного органа ежемесячно проверяет законность и обоснованность приостановления производства уголовных дел по основаниям, указанным в ст. 208 УПК РФ.

Возложение всех указанных полномочий на руководителя следственного органа способствуют обеспечению процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия, разделению прокурорских и следственных функций и, по мнению законодателя, должно положительно повлиять на всесторонность, объективность, полноту и справедливость данной формы расследования.

Следует отметить, что произошедшее изменение в действующем уголовно-процессуальном законодательстве в какой-то степени укрепило процессуальную самостоятельность следователя, что можно оценивать положительно.

Текущий ведомственный процессуальный контроль за соблюдением законов при производстве дознания осуществляется начальником подразделения дознания и начальником органа дознания. Этот контроль в отношении дознавателей (оперуполномоченных, участковых уполномоченных, других должностных лиц, в производстве которых находятся материалы доследственной проверки или уголовные дела) по новому уголовно-процессуальному закону стал носить еще более ограниченный характер по сравнению с ранее действовавшим законодательством. В связи с этим: 1) дознаватель стал более самостоятельным и независимым от органов дознания (его начальника); 2) круг полномочий органа дознания по отношению к дознавателю значительно уменьшился; 3) предусмотренные законом уголовно-процессуальные полномочия начальника органа дознания не подлежат расширительному толкованию, ибо дознаватель действует самостоятельно, за исключением случаев, когда в соответствии с уголовно-процессуальным законом на это требуется согласие органа дознания.

Начальник органа дознания принимает решения (или утверждает таковые) по принципиальным вопросам, перечисленным в ст. 94, 144, 145, 157 и 225 УПК РФ. Он уполномочен давать письменные указания дознавателю по любым вопросам расследования. Такие указания обязательны для исполнения (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Уголовно-процессуальные действия, направленные на собирание доказательства, применение мер уголовно-процессуального принуждения, осуществляют:

1. по делам, по которым предварительное следствие не обязательно, – дознаватель;
2. по делам, по которым предварительное следствие обязательно, – сотрудник органа дознания, получающий полномочия участвовать в деле от начальника органа дознания (или его заместителя), который должен указать ему на необходимость принятия дела к производству и проведению неотложных следственных действий в постановлении о возбуждении уголовного дела (такой сотрудник при проведении процессуальных действий наделен правами и обязанностями дознавателя).

Ведомственный процессуальный контроль за соблюдением законов при производстве дознания наряду с начальником органа дознания осуществляется и начальником подразделения дознания. В уголовном судопроизводстве появился новый субъект власти, которому переданы определенные полномочия, связанные с непосредственным ведомственным процессуальным контролем качества деятельности дознавателя. Это очень важная новелла в отечественном уголовном судопроизводстве, поскольку новый официальный участник со стороны обвинения обладает присущими только ему функциями и полномочиями. В настоящее время начальник подразделения дознания обладает тремя основными полномочиями: уголовного преследования, процессуального контроля и ведомственного контроля.

Контролирующая деятельность начальника подразделения дознания не подменяет и не заменяет начальника органа дознания и прокурора в досудебном производстве, а органично способствует им. Он имеет возможность более оперативно руководить расследованием.

Анализ полномочий начальника подразделения дознания показывает, что он имеет возможность более оперативно руководить расследованием. Он, как и начальник органа дознания, наделен некоторыми функциями по координации этой формы предварительного расследования, а также по обеспечению законности и обоснованности решений дознавателя. Начальник подразделения дознания обладает не только процессуальным контролем, но и ведомственным контролем в виде организационно-управленческих отношений.

Начальник подразделения дознания, как и руководитель следственного органа, осуществляет непосредственный процессуальный контроль в целом за состоянием и ходом расследования преступлений дознавателями.

Одним из главных положений руководства начальника подразделения дознания по уголовному делу является дача им официальных указаний по наиболее принципиальным вопросам дела (направление расследования, производства отдельных следственных действий, избрание в отношении подозреваемого меры пресечения, квалификация преступления и объеме обвинения), которые обязательны для исполнения дознавателем. Эти указания даются в письменном виде. Правила об обязательном исполнении его указаний и невозможности приостановить их исполнение в связи с обжалованием ограничивает процессуальную самостоятельность дознавателя. Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания необходимы для повышения результативности уголовного преследования.

Процессуальный контроль может осуществляться как с помощью мер, для принятия которых достаточно решения самого начальника подразделения дознания, так и посредством обращений к прокурору.

Как видно, процессуальный статус начальника подразделения дознания в определенной степени схож с процессуальным статусом руководителя следственного органа.

Более подробно процессуальные полномочия руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания по контролю за деятельностью органов предварительного расследования рассмотрены в соответствующих темах.

## 9.4. Судебный контроль за исполнением законов в досудебном уголовном судопроизводстве

Судебная власть является составной частью государственной власти на территории Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ и уголовно-процессуальным законодательством помимо осуществления правосудия на суд возложен целый ряд контрольных функций досудебного производства по отношению к деятельности органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие.

Расширение такого рода юрисдикции связано с гуманизацией и справедливостью отечественного уголовного судопроизводства и объясняется тем, что суд – более беспристрастный и надежный гарант защиты прав и свобод человека и гражданина на досудебных стадиях, чем прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания.

***Судебный контроль*** за исполнением законов в досудебном производстве – *это специфическая уголовно-процессуальная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения в уголовном судопроизводстве конституционных прав и свобод участников процесса, недопущение их нарушения, восстановления незаконно и (или) необоснованно нарушенных конституционных прав, позволяющая своевременно выявить и устранить следственные ошибки органов предварительного расследования.*

В настоящее время судебный контроль за процессуальными решениями и действиями дознавателя, следователя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, руководителя следственного органа, прокурора, других должностных лиц осуществляется в двух формах.

Первая форма (предварительный контроль) заключается в судебном санкционировании процессуальных решений (действий), реализация которых сопряжена с существенным ограничением конституционных прав и свобод граждан.

Данный судебный контроль направлен на то, чтобы не допустить незаконного и необоснованного применения соответствующей меры уголовно-процессуального принуждения на досудебном производстве.

По результатам предварительного судебного контроля принимаются следующие непосредственные решения:

1) об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога;

2) о продлении срока содержания под стражей или срока домашнего ареста;

3) о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящихся под стражей, в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства соответствующих судебных экспертиз;

4) о возмещении имущественного вреда;

5) о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности;

6) об установлении срока ареста, наложенного на имущество, и его продлении в порядке, предусмотренном УПК РФ (п. 1-3.1, 9.1, 10 ч. 2 ст. 29).

К этой форме судебного контроля относится также разрешение судом органу расследования производства следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав и свобод на неприкосновенность личности, жилища, тайну переписки и другие (п. 4 – 9, 10.1-12 ч. 2 ст. 29 УПК РФ).

Перечисленные решения принимаются судом в порядке, предусмотренном ст. 108, 109, 165 и 203 УПК РФ.

Этот судебный контроль реализуется также в процессе проверки законности и обоснованности производства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, наложении ареста на имущество, указанные в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ в случаях, не терпящих отлагательства (ч. 5 ст. 165 УПК РФ).

Очень важной формой судебного контроля (последующий судебный контроль) за исполнением законов в досудебном производстве является проверка законности и обоснованности процессуальных действий (бездействия) и принимаемых решений уполномоченными должностными лицами органов уголовного преследования.

Такой судебный контроль осуществляется в рамках института «судебной защиты прав и свобод человека и гражданина» (ст. 46 Конституции РФ).

Поводом к судебному контролю за исполнением законов в досудебных стадиях выступают жалобы как конкретного, так и неопределенного круга лиц, а также ходатайства дознавателей, следователей, других должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование преступлений.

Предметом жалобы могут быть любые уголовно-процессуальные действия (бездействие) и решение дознавателя, следователя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, руководителя следственного органа, прокурора, его заместителя, других должностных лиц в процессе досудебного производства по установлению обстоятельств преступления, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ к правосудию.

Из этого института исключены уголовно-процессуальные действия и решения, связанные с задержанием подозреваемого; продлением ему срока задержания; домашним арестом, заключением под стражу обвиняемого (подозреваемого); продлением срока содержания обвиняемого под стражей; помещением подозреваемых, обвиняемых в судебно-медицинский или судебно-психиатрический стационар для соответствующих экспертиз, для которых предусмотрен специальный порядок их осуществления и принятия.

Рассматриваемая форма судебного контроля реализуется в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ.

Следует отметить, что постановление дознавателя, следователя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, руководителя следственного органа, прокурора, его заместителя о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом, о прекращении уголовного дела, а равно иные их решения и действия (бездействие), которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту производства предварительного расследования. Исключения могут составить случаи, когда дознаватель, следователь, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, руководитель следственного органа или прокурор по своей инициативе найдут нужным приостановить действия или исполнение решения до рассмотрения и разрешения жалобы судом по существу.

Жалоба может быть подана в суд потерпевшим, подозреваемым (обвиняемым), его защитником, либо законным представителем, другим заинтересованным лицом непосредственно через дознавателя, следователя или прокурора.

Жалобы лиц, содержащихся под стражей, подаются через администрацию места содержания под стражей, которая немедленно их направляет в суд. Эти жалобы рассматриваются судьей единолично.

В случае, если жалоба подается непосредственно в суд, то он сам принимает необходимые меры к истребованию необходимых для рассмотрения и разрешения жалобы через дознавателя, следователя или прокурора, обязывает их вместе с жалобой представить в суд необходимые документы и материалы.

При поступлении жалобы в суд она регистрируется, по ней заводится отдельное производство, к которому приобщаются: жалобы, представленные сторонами материалы, сведения о подготовке к судебному заседанию, постановления судьи по результатам рассмотрения жалобы, а также иные документы.

Если суд посчитает представленные материалы недостаточными для всестороннего, объективного и справедливого разрешения дела, то он вправе истребовать необходимые материалы.

Судья проверяет законность и обоснованность обжалуемых действий (бездействия) и решений перечисленных компетентных должностных лиц не позднее чем через 5 судок со дня поступления жалобы в судебном заседании с участием заявителя, его защитника, законного представителя или представителя, если они участвуют в уголовном деле, иных лиц, чьи интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым действием (бездействием) или решением, а также с участием прокурора, следователя, дознавателя, других должностных лиц в суде.

Жалобы, подлежащие разрешению, рассматриваются в открытом судебном заседании, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 241 УПК РФ.

Неявка лиц, надлежащим образом извещенных о времени, дате и месте рассмотрения жалобы в судебном заседании и не настаивающих на ее рассмотрении с их участием, не является препятствием для рассмотрения жалобы судом.

В начале судебного заседания судья открывает заседание, объявляет, какая жалоба подлежит рассмотрению, представляется явившимся в судебное заседание участникам уголовного процесса, разъясняет им права и обязанности. Затем заявитель обосновывает жалобу, после чего заслушиваются другие лица. Заявителям предоставляется возможность выступить с репликой.

По результатам рассмотрения жалобы судья выносит постановление, в котором:

1. констатирует признание действия (бездействия) или решения соответствующих компетентных должностных лиц незаконными или необоснованными и обязывает их устранить допущенные ими нарушения;
2. признает обжалуемое действие (бездействие), решение выполненным или вынесенным в соответствии с законом и отказывает в удовлетворении жалобы.

Копии постановления судьи по жалобе направляются заявителю и прокурору с указанием права и порядка обжалования.

Постановление судьи может быть обжаловано в апелляционном порядке в десятидневный срок в вышестоящий суд.

Принесение жалобы не приостанавливает производство обжалуемого действия или исполнение обжалуемого решения, если это не найдет нужным сделать дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа, прокурор или судья.

В соответствии со ст. 127 УПК РФ жалобы и представления на приговоры, определения постановлений судов первой и апелляционной инстанций, а также жалобы и представления на судебные решения, принимаемые в ходе досудебного производства по уголовному делу, приносятся в порядке, установленном гл. 45.1 и 47.1 УПК РФ.

Жалобы и представления на судебные решения, вступившие в законную силу, приносятся в порядке, установленном гл. 48.1 и 49 УПК РФ.

**9.5. Соотношение надзора и контроля за исполнением законов**

## в досудебном уголовном судопроизводстве

Соотношение положения процессуального статуса прокурора с процессуальным положением руководителя следственного органа являются базовой основой реализации властными субъектами сторон обвинения, поставленных перед ними целей. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа, предусмотренные УПК РФ, обусловлены занимаемыми должностями и соответствующей компетенцией. Они возникают и используются только в сфере досудебного производства с момента возбуждения уголовного дела.

Осуществление прокурором функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия являются взаимосвязанными составляющими.

Уголовное преследование реализуется в тех прокурорских полномочиях, которые нацелены на максимально эффективное и целесообразное обеспечение неотвратимости уголовной ответственности лиц, совершивших преступления. Надзорная функция прокурора проявляется там, где он руководствуется исключительно интересами строгого и точного исполнения закона, жертвуя ради этого, если потребуется эффективностью уголовного преследования.

Руководитель следственного органа в досудебном производстве реализует две основные функции:

1. уголовного преследования;
2. ведомственного процессуального контроля за деятельностью органов предварительного следствия.

Процессуальная контрольная функция руководителя следственного органа и надзорная функция прокурора осуществляются исключительно интересами строгого и неукоснительного соблюдения законов. Текущий ведомственный процессуальный контроль со стороны руководителя следственного органа создает правовые гарантии соблюдения процессуального порядка производства по уголовному делу, качества и эффективности предварительного расследования, обеспечения функциональных прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства и иных лиц, не являющихся участниками досудебного производства.

Прокурорский надзор в отличие от процессуального контроля руководителя следственного органа может осуществляться только в отношении обеспечения законности, а руководитель следственного органа проверяет не только законность, но и целесообразность деятельности подконтрольного органа.

В настоящее время прокурор в досудебном производстве полностью освобожден от ответственности за процессуальное руководство предварительным следствием, что само по себе является уникальной новацией. В настоящее время процессуальное руководство за ходом предварительного следствия возложено на руководителя следственного органа.

Важно подчеркнуть, что уголовное преследование проявляется, главным образом, на завершающем этапе предварительного расследования, окончания предварительного следствия – в полномочиях прокурора при рассмотрении уголовного дела, поступившего к нему от следователя с обвинительным заключением. Только с этого момента, по большому счету, прокурор становится ответственным за качество обвинения по уголовному делу, по которому ему придется в дальнейшем поддерживать государственное обвинение в суде. Таким образом, прокурор теоретически свободен для осуществления более объективного и справедливого надзора в стадии возбуждения уголовного дела и на ранних этапах предварительного следствия. Исключения составляют лишь определенные полномочия прокурора по инициированию уголовного преследования в стадии возбуждения уголовного дела. Так, прокурор вправе выносить мотивированные постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Прокурор, признав отказ следователя или руководителя следственного органа о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, вправе вынести мотивированное постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Прокурор вплоть до момента утверждения им обвинительного заключения (акта, постановления) еще не является в полном смысле уголовным преследователем и потому до некоторой степени призван исполнять роль арбитра между сторонами обвинения и защиты. При этом он принимает меры по устранению допущенных следователем и руководителем следственного органа нарушений закона. При таких обстоятельствах создаются объективные предпосылки для усиления состязательности на предварительном следствии.

Представляется, что решение законодателя о передаче, практически в полном объеме, процессуальных полномочий управленческого характера в досудебном производстве от прокурора к руководителю следственного органа выглядит абсолютно логичным.

Процессуальное положение руководителя следственного органа в современных условиях имеет важное научное и практическое значение. Такое положение ключевой процессуальной фигуры руководителя следственного органа на досудебных стадиях и присущий только ему набор процессуальных возможностей обусловлены необходимостью осуществления им процессуального контроля за организацией предварительного следствия, его сроками, обеспечением мер к наиболее полному, всестороннему, объективному и справедливому производству предварительного следствия.

Несмотря на разные процессуальные интересы прокурора и руководителя следственного органа, их объединяет единство цели и задач, которые состоят в обеспечении реализации своих полномочий по законному и эффективному производству следствия по уголовному делу. Однако, процессуальные возможности по вмешательству в расследование дела у руководителя следственного органа шире, нежели у прокурора, хотя последний обладает большими правами и властными полномочиями при определении направления движения уголовного дела после завершения его расследования.

Полномочия прокурора, направленные на обеспечение исполнения федерального законодательства, при приеме, регистрации и разрешении информации о преступлениях и на осуществление последующего своевременного и поступательного надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия входят в число его надзорной функции. В свою очередь руководитель следственного органа обязан по каждому уголовному делу обеспечить соответствующие направления расследования и не допускать принятия следователем незаконных и необоснованных решений. Поэтому он должен регулярно проверять материалы уголовных дел, находящихся в производстве у следователя. Несмотря на это, серьезное вмешательство прокурора в расследование уголовного дела продолжает иметь место до сих пор.

В целях обеспечения прокурором точного и единообразного исполнения закона на досудебных стадиях он истребует уголовные дела, осуществляет их проверку и принимает по ним процессуальные решения в порядке, установленном законом.

Полномочия прокурора характеризуются наличием в них властных организационно-распорядительных форм его процессуальной деятельности. Это указывает на то, что в досудебном производстве прокурор является руководителем межведомственного уровня организации предварительного расследования. Несмотря на то, что прокурор лишился значительных властных полномочий по процессуальному руководству за органами предварительного следствия и непосредственного производства по уголовному делу, а также в какой-то степени ограничен его вмешательством в уголовно-процессуальную деятельность уполномоченных должностных лиц, осуществляющих производство, законодатель, главным образом, оставил его ответственным не только за качество проведенного расследования, но и за законность самого процесса расследования. Прокурор свои процессуальные полномочия в ходе предварительного следствия непосредственно реализует также через процессуальную деятельность руководителя следственного органа.

Требования и другие процессуальные действия прокурора, адресованные руководителю следственного органа, обязательны к исполнению последним. В исключительном случае, законодатель допускает руководителю следственного органа выразить прокурору свое несогласие с его требованием об устранении нарушений федерального законодательства, допущенные в процессе предварительного следствия, исходя из процессуальной самостоятельности следователя и руководителя следственного органа.

Совсем иное процессуальное положение руководителя следственного органа в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Во-первых, он наделен большим кругом властных полномочий в отношении осуществления ведомственного контроля за следователями при расследовании дел и, во-вторых, процессуального руководства за деятельностью следователей при расследовании преступлений.

Деятельность руководителя следственного органа является формой прямого и непосредственного участия в производстве расследования по уголовному делу. Так, в его ведении находятся вопросы координации и предварительного следствия, согласования и отмены ряда процессуальных решений и ходатайств следователя, рассмотрение отводов и самоотводов следователя, продления процессуальных сроков предварительного следствия и другие. Таким образом, возложение на руководителя следственного органа таких полномочий в досудебном производстве также реально способствует обеспечению процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия, разделению прокурорских и следственных функций.

В настоящее время руководитель следственного органа наделен всеми контрольными (с элементами надзора) полномочиями за процессуальной деятельностью следователей в досудебном производстве, которые ранее осуществлял прокурор. Он осуществляет процессуальный контроль с помощью мер, для принятия которых достаточно его решения (постановления).

Цели, формы, методы и организационные условия осуществления процессуального контроля руководителя следственного органа установлены не только в УПК РФ, но и в ведомственных правовых актах, в частности, в приказах Следственного комитета РФ «О мерах по организации процессуального контроля», «О мерах по организации предварительного следствия» и других.

Несмотря на то, что в досудебном производстве фигура руководителя следственного органа сверхвластна, прокурор вправе требовать от него и следователя устранения нарушений, допущенных ими в процессуальной деятельности. В случае необходимости законодателем предусмотрена процедура межведомственных споров (ч. 6 ст. 37 и ч. 7 ст. 39 УПК РФ). К сожалению, она настолько сложна и неэффективна для защиты человека и гражданина, что вынуждает всех участников досудебного производства и иных лиц, не являющихся участниками процесса, в целях ускорения и объективности обращаться за защитой своих прав, свобод и законных интересов в суд.

Важное место в уголовно-процессуальных отношениях занимают вопросы соотношения правового статуса прокурора и начальника органа дознания. Так, начальник органа дознания в досудебном производстве осуществляет две основные функции: функцию уголовного преследования и функцию ведомственного процессуального контроля (управления за дознанием при расследовании уголовных дел).

Начальник органа дознания реализует свою функцию уголовного преследования при возбуждении уголовного дела, вправе принимать решение о производстве неотложных следственных действий в отсутствие следователя по тяжким и особо тяжким преступлениям, по которым предварительное следствие обязательно (задержание лица по подозрению в совершении преступления, направление руководителю следственного органа дел, по которым необходимо предварительное следствие, утверждение обвинительного акта (постановления) по уголовным делам, по которым предварительное следствие необязательно).

Начальник органа дознания осуществляет функцию ведомственного процессуального контроля за дознанием, имеет право и уполномочен давать указания дознавателю по вопросам расследования. Такие указания обязательны для исполнения.

Начальник подразделения дознания осуществляет функцию ведомственно-процессуального управления и руководство дознанием при расследовании уголовного дела. Эта его деятельность как руководителя подразделения дознания является процессуальной формой прямого и непосредственного участия в процессуальном производстве расследования по уголовному делу. В досудебном производстве он имеет некоторые схожие полномочия с начальником органа дознания по отношению к дознавателю, и с руководителем следственного органа по отношению к следователю.

В досудебном производстве важное значение имеет вопрос о соотношении объема полномочий начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно. Анализ процессуального статуса указанных должностных лиц позволяет сделать вывод об их определенном сходстве и различии.

Сходные полномочия руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебном производстве выражаются в следующем.

1. Руководитель следственного органа, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания наиболее всего приближены к уполномоченным должностным лицам, непосредственно осуществляющим предварительное расследование по уголовному делу. Следовательно, они могут своевременно принять процессуальное решение, выявить и устранить возможные нарушения, привлечь виновного к уголовной ответственности, осуществить, тем самым, свои контрольные полномочия без привлечения прокурорского надзора.
2. Руководитель следственного органа вправе возбудить уголовное дело, принять его к производству и произвести предварительное следствие в полном объеме (ч. 2 ст. 39 УПК РФ). Начальник органа дознания имеет право возбудить уголовное дело, принять его к производству и произвести дознание в полном объеме, то есть он обладает полномочиями органа дознания, предусмотренные ч. 2 ст. 40 УПК РФ, иначе он не мог бы возлагать полномочия, предусмотренные

п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ на дознавателя. Начальник подразделения дознания также обладает полномочиями по возбуждению уголовного дела, принятию его к своему производству и проведению дознания в полном объеме (ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ).

1. Руководитель следственного органа и начальник подразделения дознания имеют право проверить материалы уголовного дела. Данная проверка позволяет выявить недостатки при расследовании уголовного дела и принять меры по их устранению. Проверка должна проводиться систематически, распространяться на следователей и дознавателей и на уголовные дела.
2. Руководитель следственного органа вправе давать поручения производства предварительного следствия следователю, либо нескольким следователям, изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю, создавать следственную группу и изменять ее состав. Поручение о производстве дознания и неотложных следственных действий, решение о производстве дознания группой дознавателей, об изменении ее состава, о назначении ее руководителя, о наделении дознавателя полномочиями органа дознания принимает начальник органа дознания (ч. 2 ст. 223.2, ч. 1 ст. 41 УПК РФ).

Начальник подразделения дознания поручает дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятии по нему решения, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу; вправе изымать уголовное дело и передавать его другому дознавателю (п. 1, 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

1. Указания, данные руководителем и начальником, обязательны для исполнения. Данные указания можно разделить на две группы: 1) указания, обжалование которых приостанавливает их исполнение следователем (в случае, когда указания касаются изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю, привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объема обвинения, избрания меры пресечения, производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, направление дела в суд или его прекращение (ч. 3 ст. 39 УПК РФ). Эти указания приостанавливают исполнение только на стадии предварительного следствия; 2) указания, обжалование которых не приостанавливает их исполнение следователем или дознавателем (ч. 4 ст. 41, ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ). Обжалование этой группы указаний не приостанавливает их исполнение на стадии предварительного расследования в форме следствия и дознания.
2. Руководитель следственного органа по окончании расследования утверждает обвинительное заключение (ч. 6 ст. 220 УПК РФ), а начальник органа дознания утверждает обвинительный акт (постановление) (ч. 4 ст. 225 УПК РФ).
3. Восстановление утраченного уголовного дела либо его материалов производится по постановлению руководителя следственного органа, начальника органа дознания (ст. 158.1 УПК РФ).
4. Руководитель следственного органа обладает полномочием по даче указаний следователю о привлечении лица в качестве обвиняемого, о квалификации преступления и об объеме обвинения. Он вправе лично участвовать в проверке сообщения о преступлении и лично рассматривать сообщения о преступлении (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Начальник подразделения дознания правомочен давать указания о направлении расследования, о производстве отдельных следственных действий, об избрании меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (п. 2 ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ).

В досудебном производстве прокурор обладает схожими полномочиями с руководителем следственного органа, но не наделены ими начальник органа дознания и начальник подразделения дознания:

1. К наиболее суровым средствам процессуального контроля руководителя следственного органа относится отмена незаконных и необоснованных постановлений подчиненного следователя, нижестоящего руководителя следственного органа, руководителя, следователя (дознавателя) другого органа предварительного расследования (п. 2, 2.1 и п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Начальник органа дознания подобным контрольным полномочием не обладает. Оно закреплено за прокурором (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Начальник подразделения дознания вправе отменить лишь необоснованное постановление дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу, а ходатайство об отмене незаконных необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела направить прокурору.

1. Руководитель следственного органа уполномочен продлевать процессуальный срок предварительного следствия, тогда как срок дознания может быть продлен только прокурором (п. 8 ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 223 УПК РФ).
2. Руководитель вправе возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования, тогда как по отношению к дознавателю это право закреплено только за прокурором (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).
3. Руководитель дает согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства на производство следственного действия, на которое требуется получение судебного решения, дает согласие на избрание, продление, отмену, или изменение меры пресечения, в том числе и меры пресечения в виде заключения под стражу (п. 4 ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 108 УПК РФ) и продление, тогда как дознавателю согласия на перечисленные процессуальные действия дает только прокурор (п. 5 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 108, ч. 4 ст. 224 УПК РФ).
4. Руководитель вправе разрешать отводы, заявленные следователю, его самоотводы, а также отстранять следователя от дальнейшего расследования при допущении нарушений закона (п. 5 и п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). В отношении дознавателя этим правом обладает прокурор (п. 9 и п. 10 ст. 37 УПК РФ).
5. Руководитель вправе давать указания следователю о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), а прокурор уполномочен давать письменные указания дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), хотя этим полномочием обладает и начальник подразделения дознания.
6. Руководитель следственного органа утверждает постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу утверждает прокурор (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).
7. В случае признания следователем постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным руководитель следственного органа вправе принять решение о его отмене и возобновлении производства по уголовному делу (ч. 1 ст. 214 УПК РФ). В отношении дознавателя подобным правомочием обладает прокурор (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Прокурор при осуществлении надзорной функции и функции уголовного преследования в досудебном производстве должен добиваться от руководителя следственных органов, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания неукоснительного исполнения требования закона при реализации ими процессуальных контрольных функций, их качества и эффективности.

Совсем иное положение у прокурора по осуществлению надзора за дознанием в досудебном производстве. Анализ полномочий прокурора позволяет сделать вывод о том, что он в настоящее время не просто осуществляет функцию уголовного преследования, но и руководит процессуальной деятельностью органов дознания и дознавателя. Эту функцию прокурора сложно назвать как процессуальным руководством в отношении упрощенной и ускоренной формы предварительного расследования – дознания.

Прокурор, осуществляя процессуальное руководство за органами дознания, обеспечивает не только уголовное преследование, но и надзор за процессуальной деятельностью дознания, а начальник подразделения дознания, по смыслу закона, по каждому делу должен обеспечить соответствующее направление расследования и не допускать принятие дознавателем незаконных и необоснованных решений.

Полномочия прокурора по отношению к начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания характеризуются наличием властных организационно-распорядительных форм. Процессуальная деятельность начальника органа дознания и начальника подразделения дознания является для прокурора предметом поднадзорной деятельности. Прокурор, исходя из интереса обеспечения законности и обоснованности осуществления уголовного преследования и защиты прав, свобод и интересов участников уголовного судопроизводства в ходе дознания, является гарантом законности, а начальник органа дознания и начальник подразделения дознания являются непосредственными организаторами процессуальной деятельности по расследованию преступлений органами дознания.

Профессиональные отношения между прокурором, начальником органа дознания и начальником подразделения дознания осуществляются на основе уголовно-процессуальных отношений, не имеют между собой характера «властиподчинения». Прокурор выступает процессуальным руководителем по отношению к ним, которые в своих уголовно-процессуальных отношениях с прокурором обладают относительной процессуальной самостоятельностью по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Особое место в досудебном производстве занимает вопрос о соотношении прокурорского надзора и судебного контроля. В настоящее время можно однозначно утверждать, что действующий ныне судебный контроль – это совершенно новая и самостоятельная функция суда в современном российском уголовном судопроизводстве, и наиболее важное значение она приобретает по уголовным делам на досудебных стадиях.

Судебный контроль по своей сущности есть еще одна система гарантий прав и свобод человека и гражданина. При надлежащем его осуществлении правовая защищенность граждан получает эффективные средства ее обеспечения.

Анализ прокурорско-следственной и судебной практики убедительно показывает, что прокурорский надзор и судебный контроль не конкуренты, и тем более не антагонисты. Каждая из форм контроля делает общее государственное дело, имеет общие цели укрепления законности в сфере расследования преступлений, защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. В своей совокупности прокурорский надзор и судебный контроль в досудебном производстве взаимно дополняют и усиливают друг друга.

Институт судебной защиты не влечет ограничения надзорной функции, возложенной на прокурора. Как и до его введения, полномочия по осуществлению надзора за точным и единообразным соблюдением и исполнением федеральных законов и подзаконных актов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, обеспечивают прокурору возможность реального воздействия на весь ход расследования преступлений.

Уголовно-процессуальный закон Российской Федерации в первоначальной редакции, практически в основной части, сохранил права, которыми были наделены ранее прокуроры на досудебных этапах уголовного судопроизводства.

Несмотря на то, что в настоящее время произошли существенные изменения и дополнения в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве, полномочия прокурора, тем не менее, позволяют прокурорскому надзору и сейчас выступать равноправным партнером судебного контроля, обеспечивать оптимальный режим взаимоотношений судебного контроля и прокурорского надзора.

Полная совместимость прокурорского надзора и судебного контроля имеет в своей основе специфику средств, с помощью которых каждый из названных правовых институтов обеспечивает решение задач по укреплению законности в досудебном производстве. Концепция становления прокуратуры Российской Федерации на переходный период развития правового демократического российского государства справедливо признает, что постепенно расширяющийся судебный порядок защиты прав и свобод граждан является наиболее надежным и эффективным. Вместе с тем данная концепция исходила из того, что правосудие не заменяет и не подменяет прокурорский надзор за законностью, а судебная система не может и не должна выполнять надзорные функции прокуратуры, поскольку суд в силу многих причин весьма ограничен в своих возможностях.

Если говорить о сфере распространения компетенций суда и прокуратуры в отношении контроля и надзора за законностью, то, с одной стороны, они в определенной степени совпадают, а с другой – прокурорская надзорная деятельность существенно шире судебной, о чем свидетельствуют полномочия прокурора, указанные в УПК РФ. Прокурор не ограничивается рассмотрением вопросов о правомерности совершения тех или иных действий органом уголовного преследования, либо оценкой законности и обоснованности процессуальных решений (действий) поднадзорных органов и должностных лиц, вовлеченных в орбиту уголовно-процессуальных отношений при производстве уголовных дел.

В поле зрения прокурора широкий пласт полномочий, связанных с осуществлением надзорных функций, например, использование требований федерального законодательства о порядке приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях во всех правоохранительных органах; разрешение споров о подследственности; заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с подозреваемым (обвиняемым), определением направления расследования уголовных дел и другие.

Способы осуществления судом и прокуратурой своих контрольных и надзорных полномочий значительно отличаются. Суд реализует их только по инициативе заинтересованных лиц и по мере поступления заявлений и жалоб граждан, организаций, материалов следственных и оперативных органов государства. Судебный контроль носит эпизодический характер, а прокурорский надзор осуществляется постоянно, причем и в случае отсутствия сигналов извне. Механизм судебного контроля включается только в случае принесения в суд жалобы на действия и решения органа дознания, дознавателя, следователя и прокурора.

Прокурор имеет возможность знакомиться со всеми материалами дела, выявлять нарушения закона путем оперативного анализа направляемых в прокуратуру копий постановлений о возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия или дознания, о прекращении уголовного дела, привлечении в качестве обвиняемого, уведомлении о подозрении лица в совершении преступления, сообщении о задержании подозреваемого и другие, что суду не свойственно. Однако судья, осуществляющий судебную практику законности и обоснованности действий следователя и органа дознания, вправе применить другие средства, которые неправомочен использовать прокурор, например, рассмотрение жалобы в судебном заседании с вызовом в суд заинтересованных лиц.

Средства прокурорского надзора позволяют незамедлительно выявлять и реагировать на нарушения закона. Порядок судебной проверки законности решения следователя, органа дознания предусматривает отведение определенного срока на рассмотрение в суде поступивших на них жалоб, возможность апелляционного, кассационного и надзорного обжалования принятых судом решений.

Прокурорский надзор носит сплошной характер, охватывая все действия по расследованию преступлений. Судебный контроль таковым быть не может, поскольку ограничен предметом жалобы. Кроме того, нельзя не считаться с тем, что, в противном случае, суд может быть поставлен перед необходимостью оценки виновности лица, что допустимо лишь при рассмотрении дела по существу. Судебная проверка законности решений дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания и начальника органа дознания распространяется, главным образом, на те из них, которые непосредственно связаны с ограничением прав и свобод граждан.

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите сущность и значение контроля в уголовном судопроизводстве.
2. Определите сущность и значение надзора в уголовном судопроизводстве.
3. В чем заключается ведомственный процессуальный контроль?
4. Определите процессуальный порядок осуществления судебного контроля.
5. Как на Ваш взгляд соотносятся контроль и надзор в досудебном производстве?