

УДК 343.16

Прокурорский надзор, судебный и ведомственный контроль – элементы противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям

Ковалевская Наталья Владимировна

Прокурор отдела по поддержанию государственного обвинения управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами,
Прокуратура Оренбургской области,
460000, Россия, Оренбург, ул. Кобозева, 51;
e-mail: a-editor@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена раскрытию и общей характеристике элементов противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям. В статье определяется роль и место прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля в противодействии уголовно-процессуальным правонарушениям.

Ключевые слова

Прокурорский надзор, судебный контроль, ведомственный контроль, элементы противодействия, уголовно-процессуальные правонарушения.

Введение

Рассматривая систему противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям, следует отметить, что она состоит из важных элементов. В науке уголовно-процессуального права нет единого мнения на понятие

системы противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям и ее составным элементам.

Нами среди важных элементов противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям выделяются прокурорский надзор, судебный и ведомственный контроль.

Системы противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям

Одним из элементов противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям является прокурорский надзор за органами предварительного расследования. В ст. 37 УПК РФ неоднократно вносились изменения, также как и в закон «О прокуратуре РФ». Данные изменения существенно сузили возможности прокурора в осуществлении им надзорных функций за органами предварительного следствия, существенно снизили его роль. Новые нормы порой не достаточно полно и четко разработали и правовой механизм реализации прокурором своих полномочий. Необходимым условием реализации правовых норм о защите личности в уголовном процессе является разработка и создание единого уголовно-процессуального и организационно-управленческого механизма их обеспечения¹.

По нашему мнению нельзя умалять роль прокурорского надзора в борьбе с уголовно-процессуальными

правонарушениями. Качество расследования зависит не только от профессионализма лиц его осуществляющих. Оно зависит также и от выполнения своих надзорных функций прокурором, которые в настоящий момент не имеют достаточного механизма для реализации. Нами отстаивается точка зрения о расширении полномочий прокурора в осуществлении им надзора за органами предварительного расследования.

Следующим элементом противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям является судебный контроль. В Концепции судебной реформы среди основных задач называлась расширение возможности обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, установления судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения.²

По справедливому замечанию В.М. Лебедева «в отличие от контроля за применением мер процессуального принуждения, включающего, в том числе, и меры, ограничивающие конституционные права граждан,

1 Федорова О.В. Защита прав и свобод человека и гражданина – принцип уголовного судопроизводства: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Владимир, 2008. – 26 с.

2 Концепция судебной реформы в РФ / Отв. за вып. Б.А. Золотухин. – М.: Республика, 1992. – С. 109.

круг иных действий, подпадающих под судебный контроль, в основных направлениях судебной реформы не определен».³ В связи с этим до настоящего времени не выработано единое понятие судебного контроля, существуют спорные варианты наделения функциями судебного контроля соответствующих должностных лиц, что не только затрудняет апеллирование данным понятием, но и полноценное использование заложенного механизма в предотвращении уголовно-процессуальных правонарушений.

По мнению Н.Н. Ковтун «судебный контроль есть *самостоятельное средство* (система, предусмотренных законом средств), направленное на реализацию конституционных функций органов судебной власти. *Формой* реализации этой функции является *отправление правосудия*, которое, в свою очередь, в зависимости от вида контроля реализуется *методом* конституционного или уголовного судопроизводства.»⁴ Р.А. Зинец указывает, что «судебный контроль в

стадии предварительного расследования есть правовой институт, инициатива к реализации которого исходит от заинтересованных в разрешении спора субъектов, выражающийся в регламентированной уголовно-процессуальным законом деятельности судов, по контролю (проверке и оценке) законности и обоснованности действий (бездействия) или решений дознавателя, следователя, прокурора, а также нижестоящего суда, ограничивающих конституционные права и свободы граждан или способных затруднить доступ граждан к правосудию, результатом которого является вынесение постановления, призванного к правовому разрешению спора сторон.»⁵ М.А. Устимов сущность судебного контроля на стадии предварительного расследования видит «в проверке, наблюдении посредством рассмотрения и разрешения жалоб на действия и решения органов предварительного расследования, прокурора по указанному законом кругу вопросов, а также путем принятия самим судом решений, дающих возможность существенно ограничивать

3 Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. – СПб.: Лань, 2001. – С. 70.

4 Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России (понятие, сущность, формы): дисс. ... д. юрид. н. – Н. Новгород, 2002. – 520 с.

5 Зинец Р.А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: процессуальные и организационные аспекты: дисс. ... к. юрид. н. – Волгоград, 2005. – С. 200.

конституционные права и свободы человека и гражданина при применении мер государственного принуждения.»⁶

В уголовном судопроизводстве судебный контроль играет очень важную роль, поскольку главное его назначение соблюдение законности при производстве по уголовному делу. Да и данные практики рассмотрения заявлений в порядке ст. 125 УПК РФ наглядно показывают его эффективность. В 2010 г. в суды Оренбургской области поступило 2340 жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ удовлетворено было 278 из них; в 2011 г. – 2555, удовлетворено – 243; в 2012 г. – 2346, удовлетворено – 221; в 2013 г. – 2283, удовлетворено – 242. Судами удовлетворяется около 10% от всех поданных жалоб. Процент удовлетворенных жалоб судами в порядке ст. 125 УПК РФ говорит о достаточно распространенном явлении – нарушениях при производстве по уголовному делу со стороны лиц его осуществляющих. Как следует из приведенного нами анализа судебной практики судебный контроль является весьма эффективным способом борьбы с уголовно-

процессуальными правонарушениями, причем их выявление происходит на ранних стадиях производства по уголовному делу, когда можно исправить сложившуюся ситуацию.

Под судебным контролем следует понимать такую деятельность суда, которая направлена на предотвращение нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина в стадии предварительного расследования, предоставляющая право участникам уголовного судопроизводства как обжаловать действия и решения органов предварительного расследования, прокурора и суда, так последним получать разрешение на ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве при производстве отдельных следственных действий в рамках действующей законодательной системы сдержек.

Следующим элементом является ведомственный контроль, который согласно уголовно-процессуальному законодательству возложен на руководителя следственного органа. Ведомственный контроль является наряду с прокурорским надзором и судебным контролем одним из средств, направленным на пресечение уголовно-процессуальных правонарушений.

6 Устимов М.А. Судебный контроль на стадии предварительного расследования: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Саранск, 1999. – 26 с.

Нами поддерживается точка зрения Г.П. Химичевой, которая указывает, что достоинством процессуального контроля начальника следственного отдела (*руководителя следственного органа* – уточнение Н.В. Ковалевской) служит его непосредственная близость к объекту контроля (действиям и решениям, предпринимаемым следователем), создающая необходимые условия для непрерывной проверки соблюдения требований закона и неотложного реагирования на выявленные нарушения и просчеты».⁷ Своевременное реагирование на нарушения закона будет способствовать и способствует их своевременному устранению, что является одним из результативных способов борьбы с уголовно-процессуальными правонарушениями. Сбрасывать со счетов ведомственный контроль нецелесообразно, т.к. многие уголовно-процессуальные правонарушения устраняются на стадии получения от начальника следственного органа соответствующих указаний. Работа начальника следственного органа со

своими подчиненными следователями осуществляется постоянно, ежедневно и при отсутствии жалоб и заявлений. Такой контроль способен существенно упростить процедуру выявления и устранения правонарушений со стороны лиц, осуществляющих производство по уголовному делу.

На понятие ведомственного контроля в теории уголовно-процессуального права нет единого мнения. Отчасти это обусловлено непродолжительным действием норм, определяющих полномочия должностных лиц по осуществлению ведомственного контроля, а отчасти спорностью ряда его положений.

Рассматривая понятие ведомственного процессуального контроля С.А. Табаков указывает, что «ведомственный процессуальный контроль – это регламентированная уголовно-процессуальным законом деятельность руководителя следственного органа (начальника органа дознания, начальника подразделения дознания), в содержание которой могут входить проверка законности и обоснованности процессуальных решений, руководство предварительным расследованием, принятие мер по организации предварительного следствия (дознания), а также приме-

7 Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. – М.: Экзамен, 2003. – С. 288.

нение полномочий, направленных на устранение выявленных нарушений закона».⁸

В. П. Ашитко под процессуальным контролем понимает «деятельность, осуществляемую в соответствии с требованиями УПК РФ, по выявлению, устранению, предупреждению нарушений законности подчиненными ему следователями при приеме, регистрации, учете рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, их раскрытии, расследовании и профилактике».⁹

По мнению Х. С. Таджиева, ведомственный контроль руководителя следственного органа, заключается в надлежащей организации следственной работы в возглавляемом подразделении процессуально.¹⁰

Ведомственный процессуальный контроль, как указывает Т.Г. Оли-

фиренко, – это «основное средство обеспечения законности предварительного расследования по уголовному делу руководителем следственного органа, состоящее из регламентированной уголовно-процессуальным законом системы процессуальных действий и решений, связанных с наблюдением и проверкой процессуальной деятельности следователей по выполнению задач уголовного судопроизводства на досудебной стадии производства по конкретному уголовному делу».¹¹

Изучив различные точки зрения на понятие ведомственного контроля, под ведомственным процессуальным контролем нами понимается деятельность руководителя следственного органа, который осуществляется посредством системы процессуальных действий и решений, направленных на реализацию задач уголовного судопроизводства и соблюдению процессуального законодательства лицами, осуществляющими производство по уголовному делу.

8 Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Омск, 2009. – С. 14.

9 Ашитко В.П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дисс. ... к. юрид. н. – М., 1996. – С. 37.

10 Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики. – Ташкент: ФАН, 1985. – С. 71.

11 Олефиренко Т.Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2014_2-2_37.pdf

Ведомственный контроль является важным элементом борьбы с уголовно-процессуальными правонарушениями, поскольку их выявление осуществляется на ранних этапах совершения правонарушений. Своевременное выявление уголовно-процессуальных правонарушений позволяет и пресекать их вовремя.

В теории уголовно-процессуального права прокурорский надзор, судебный и ведомственный контроль являются правовыми категориями, вызывающими много споров и дискуссий относительно их понятия, сущности и необходимости. Надзор и контроль нами рассматриваются как элементы единой системы противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям.

Н. Чепурнова и С. Смольников проводя анализ прокурорского надзора и судебного контроля, указывают, что «это две взаимосвязанные формы процессуального контроля, осуществляемые разными органами государственной власти и в разных организационно-правовых формах, эффективность осуществления которых во многом обусловлена их взаимосвязью и взаимозависимостью. Механизм судебного контроля эффективен при инициировании судеб-

ных дел прокуратурой и активном участии прокурора в судебном процессе, а результативность прокурорского надзора обусловлена результатами судебного рассмотрения дел».¹² Авторами не без основания указывается, что «имеются существенные различия в формах, и в юридической силе принимаемых актов судебного контроля и прокурорского надзора».¹³

Рассуждая на тему сущности надзора и контроля, В.М. Савицкий указывает, что надзор служит выявлению нарушений, а контроль предназначен для устранения таких нарушений.¹⁴ Аналогичной точки зрения придерживается и Г.П. Химичева. Ею указывается, что «надзор представляет собой постоянно осуществляемую деятельность субъекта, а контроль – это выполнение отдельных проверочных полномочий»¹⁵.

12 Чепурнова Н., Смольников С. Судебный контроль и прокурорский надзор // Законность. – 2007. – № 3. – С. 16.

13 Там же.

14 Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М.: Наука, 1975. – С. 20.

15 Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. – М.: Экзамен, 2003. – С. 284-285.

Заключение

По нашему мнению, прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль являются элементами единой системы противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям. Причем важными элементами, механизм которых необходимо развивать и совершенствовать. Эти элементы являются самостоятельными, но тесно взаимосвязанными между собой, поскольку позволяют на различных этапах производства по уголовному делу контролировать действия и решения, принимаемые соответствующими должностными лицами. В случае неэффективности по причинам объективного или субъективного характера

ведомственного контроля, эстафету противодействия правонарушениям принимает на себя прокурорский надзор или судебный контроль. Сохранение этого триединства, развитие и совершенствование позволят реализовать главное – эффективное выявление и устранение уголовно-процессуальных правонарушений из деятельности лиц, осуществляющих производство по уголовному делу. Триединство элементов противодействия уголовно-процессуальным правонарушениям проявляется в единстве конечных целей прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля – выявление, устранение и противодействие совершению уголовно-процессуальным правонарушениям.

Библиография

1. Ашитко В.П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дисс. ... к. юрид. н. – М., 1996. – 266 с.
2. Зинец Р.А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: процессуальные и организационные аспекты: дисс... к. юрид. н. – Волгоград, 2005. – 206 с.
3. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России (понятие, сущность, формы): дисс. ... д. юрид. н. – Н. Новгород, 2002. – 520 с.
4. Концепция судебной реформы в РФ / Отв. за вып. Б.А. Золотухин. – М.: Республика, 1992. – 111 с.

5. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. – СПб.: Лань, 2001. – 384 с.
6. Олефиренко Т.Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2014_2-2_37.pdf
7. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М.: Наука, 1975. – 382 с.
8. Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Омск, 2009. – 26 с.
9. Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики. – Ташкент: ФАН, 1985. – 183 с.
10. Устимов М.А. Судебный контроль на стадии предварительного расследования: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Саранск, 1999. – 26 с.
11. Федорова О.В. Защита прав и свобод человека и гражданина – принцип уголовного судопроизводства: автореф. дисс. ... к. юрид. н. – Владимир, 2008. – 26 с.
12. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. – М.: Экзамен, 2003. – 399 с.
13. Чепурнова Н., Смольников С. Судебный контроль и прокурорский надзор // Законность. – 2007. – № 3. – С. 16-18.

Public prosecutor's supervision, judicial and institutional control – the elements of countering criminally-remedial wrongdoings

Kovalevskaya Natal'ya Vladimirovna

Public prosecutor of the department of official prosecution maintenance
of the administration of prosecutor's participation
in criminal cases consideration by courts,

Public prosecutor's office of the Orenburg region,
P.O. Box 460000, Kobozeva str., No. 51, Orenburg, Russia;
e-mail: a-editor@yandex.ru

Abstract

Considering the system of combating criminally-remedial wrongdoings, it should be noted that it consists of very important elements. There is no consensus on the notion of the system of countering criminally-remedial wrongdoings and its constituent elements in the science of criminal procedure law.

The author emphasizes public prosecutor's supervision, judicial and institutional control as important elements of combating procedural violations.

Public prosecutor's supervision, institutional and judicial control are elements of a single system to counter the criminally-remedial wrongdoings. Moreover, important elements of the mechanism which is necessary to develop and improve. These elements are autonomous, but closely interrelated, since they allow at the various stages of criminal proceedings to control the actions and decisions made by the relevant officials. In case of inoperativeness of institutional control on account of objective or subjective nature, the baton to counter violations is picked up by public prosecutor's supervision or judicial control. Preservation of this trinity, its development and improvement will help to realize the most important – the effective identification and elimination of procedural violations out of the activities of persons engaged in criminal proceedings.

Keywords

Public prosecutor's supervision, judicial control, institutional control, elements of combat, criminally-remedial wrongdoings.

References

1. Ashitko, V.P. (1996), *Function of the control of the chief of investigation department in criminal proceedings: dissertation* [*Funktsiya kontrolya nachal'nika sledstvennogo upravleniya v ugovnom sudoproizvodstve: diss. ... k. jurid. n.*], Moscow, 266 p.

2. Chepurnova, N., Smol'nikov, S. (2007), "Judicial control and public prosecutor's supervision" ["Sudebnyi kontrol' i prokurorskii nadzor"], *Zakonnost'*, No. 3, pp. 16-18.
3. Fedorova, O.V. (2008), *Protection of the rights and freedoms of man and citizen – the principle of criminal justice: Author's thesis* [Zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina – printsip ugolovnogo sudoproizvodstva: avtoref. diss. ... k. jurid. n.], Vladimir, 26 p.
4. Khimicheva, G.P. (2003), *Pre-trial proceedings in criminal cases: the concept of improving the criminal procedure: monograph* [Dosudebnoe proizvodstvo po ugolovnym delam: kontseptsiya sovershenstvovaniya ugolovno-protsessual'noi deyatel'nosti: monografiya], Ekzamen, Moscow, 399 p.
5. Kovtun, N.N. (2002), *Judicial control in the criminal procedure in Russia (concept, essence, form): dissertation* [Sudebnyi kontrol' v ugolovnom sudoproizvodstve Rossii (ponyatie, sushchnost', formy): diss. ... d. jurid. n.], Nizhny Novgorod, 520 p.
6. Lebedev, V.M. (2001), *Judicial power in modern Russia: problems of formation and development* [Sudebnaya vlast' v sovremennoi Rossii: problemy stanovleniya i razvitiya], Lan', St. Petersburg, 384 p.
7. Olefirenko, T.G., "Institutional procedural control as primary means of the head of investigation body to ensure the legality of preliminary investigation" ["Vedomstvennyi protsessual'nyi kontrol' kak osnovnoe sredstvo rukovoditelya sledstvennogo organa po obespecheniyu zakonnosti predvaritel'nogo rassledovaniya"], available at: http://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2014_2-2_37.pdf
8. Savitskii, V.M. (1975), *Essay of the theory of prosecutorial oversight in criminal proceedings* [Ocherk teorii prokurorskogo nadzora v ugolovnom sudoproizvodstve], Nauka, Moscow, 382 p.
9. Tabakov, S.A. (2009), *Institutional procedural control over the activities of examining officials and investigators of the internal affairs bodies: Author's thesis* [Vedomstvennyi protsessual'nyi kontrol' za deyatel'nost'yu sledovatelei i doznatelei organov vnutrennikh del: avtoref. diss. ... k. jurid. n.], Omsk, 26 p.
10. Tadzhiyev, Kh.S. (1985), *Public prosecutor's supervision and institutional control over the investigation of crimes: theory and practice* [Prokurorskii nadzor i vedomstvennyi kontrol' za rassledovaniem prestuplenii: voprosy teorii i praktiki], FAN, Tashkent, 183 p.

11. Ustimov, M.A. (1999), *Judicial control during the preliminary investigation: Author's thesis* [*Sudebnyi kontrol' na stadii predvaritel'nogo rassledovaniya: avtoref. diss. ... k. jurid. n.*], Saransk, 26 p.
12. Zinets, R.A. (2005), *Judicial control in the preliminary investigation stage: procedural and organizational aspects: dissertation* [*Sudebnyi kontrol' v stadii predvaritel'nogo rassledovaniya: protsessual'nye i organizatsionnye aspekty: diss... k. jurid. n.*], Volgograd, 206 p.
13. Zolotukhin, B.A. (1992), *The concept of judicial reform in the Russian Federation* [*Kontseptsiya sudebnoi reformy v RF*], Respublika, Moscow, 111 p.