

**Ю. С. Митькова**

## **СУЩНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДОЗНАНИЯ**

Одной из важных гарантий обеспечения прав и свобод личности в досудебном производстве выступает контрольно-надзорная деятельность. Целью настоящей работы автор ставит раскрытие содержания основных составляющих контрольно-надзорной деятельности при производстве предварительного расследования в форме дознания: прокурорского надзора и ведомственного контроля. Автором проанализированы понятия «контроль» и «надзор» через их управленческий характер, определено их соотношение применительно к сфере дознания. Несмотря на синонимичность указанных понятий в толковых словарях, общность целей, сделан вывод о различной сущности и необходимости дифференциации этих терминов и, соответственно, разделения надзорных и контрольных полномочий при производстве дознания. На основании проведенного исследования сформулировано авторское определение контрольно-надзорной деятельности в данной сфере уголовно-процессуальной деятельности.

*Ключевые слова:* прокурор, дознание, контроль, надзор, прокурорский надзор, ведомственный контроль, судебный контроль.

**Yu. S. Mitkova**

## **THE ESSENCE OF THE CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY WHILE INQUIRING**

One of the most important guarantees while providing the rights and freedoms of the individual in the pretrial proceedings is said to be the control and supervisory activity. As the purpose of the given article the author gives the interpretation of the main components of the control and supervisory activity in the preliminary investigation while inquiring: the prosecutor's supervision and departmental control. The author of the article analyzes the concepts «control» and «supervision» through their administrative nature as well as determines their correlation applied to inquiring. Though these terms are synonymous in the dictionaries the author makes a conclusion that they differ. The concepts «control» and «supervision», first of all, differ from each other by their impact on the subject under control. The author argues the necessity to differentiate the concepts «supervision» and «control» as well as supervisory and control authorities while inquiring by means of adjusting the legislative regulation of the procedural status of the court, the prosecutor, the chief of the inquiry body, the chief of the inquiry unit (department). The author gives his own definition of control and supervisory activity in the given field of the criminal procedure basing on the conducted research.

*Key words:* prosecutor, inquiry, control, supervision, public prosecutor's supervision, departmental control, judicial control.

Успешная борьба с преступностью возможна только в условиях слаженной деятельности управомоченных государственных органов, их четкой организации и упорядоченного взаимодействия.

В сфере уголовного судопроизводства, связанной с применением мер государственного принуждения, важной гарантией обеспечения прав и свобод личности выступает контрольно-надзорная деятельность. Ее формами являются ведомственный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль.

Изменения, произошедшие в уголовно-процессуальном законодательстве в сфере соотношений полномочий прокурора и руководителя следственного органа при сохранении объема и характера полномочий прокурора при

осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органа дознания [1], придание нормативной формы процессуальному статусу начальника подразделения дознания [2], а затем и начальника органа дознания [3], предоставление дознавателю права обжалования указаний прокурора при возвращении уголовного дела с приостановлением их исполнения — все это позволяет говорить о поиске путей совершенствования механизма ведомственного контроля и прокурорского надзора в досудебном производстве как в целом, так и при производстве дознания в частности.

При частом употреблении термина «контрольно-надзорная деятельность» в научных работах [4, с. 8; [5; 6, с. 8—9] его содержание в уголовном процессе до настоящего времени детально не раскрыто.

Применительно к сфере дознания контрольно-надзорная деятельность представляет собой разновидность уголовно-процессуальной деятельности суда, прокурора, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, осуществляемой в соответствии с нормами уголовно-процессуального права в целях выявления и предупреждения нарушений законности со стороны дознавателя и принятия мер к их устранению.

Для раскрытия правовой природы контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания и определения ее структуры целесообразно осмыслить содержание понятий «контроль» и «надзор» и их соотношение.

В толковых словарях русского языка под словом контроль (от франц. control — проверка) понимается проверка, а также наблюдение в целях проверки [7, с. 94].

В общей теории права чаще всего контролю придается управленческий характер, его традиционно связывают с понятием управления деятельностью, процессами, отношениями и т. д. [8, с. 33]. Основными элементами в структуре контрольных отношений выступают контролирующий и контролируемый (подконтрольный) субъекты. Схожей позиции в теории уголовного процесса придерживается О. В. Химичева, которая рассматривает контроль как функцию управления, справедливо указывая, что такая интерпретация применима и для системы уголовного судопроизводства, в том числе его досудебной части [4, с. 47].

**Целью** управления в общем понимании можно считать проверку соответствия деятельности законодательным нормам и управленческим решениям компетентных должностных лиц, повышение ее результативности. Задачи же формулируются исходя из ее видовой принадлежности.

Цель ведомственного процессуального контроля в дознании, по мнению автора, состоит в обеспечении законности, обоснованности, эффективности и рациональности деятельности контролируемого субъекта — дознавателя.

Так, **начальник подразделения дознания**, находясь в отношениях подчиненности с дознавателем, оценивает результаты проведенного им расследования не только с точки зрения соблюдения законности процедуры, обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса, но и рациональности распределения затраченного времени на его производство, целесообразности проведения какого-либо следственного или иного процессуального действия, выбора тактических

приемов его проведения, эффективности деятельности с точки зрения соответствия существующей системе оценок и т. п. Реализуя свои полномочия в системе одного ведомства, начальник подразделения дознания заинтересован в показателях деятельности дознавателя, более того, несет ответственность за законность, своевременность и целесообразность выполняемых им действий и принимаемых решений.

Прокурор же, согласуя некоторые решения дознавателя (например, ходатайство перед судом об избрании меры пресечения — заключение под стражу, постановление о прекращении уголовного дела), не принимает на себя ответственность за законность и обоснованность данного ходатайства.

С учетом изложенного можно сформулировать следующие **признаки контроля**:

1) целенаправленная, урегулированная нормативными правовыми актами деятельность контролирующего субъекта;

2) осуществляется в отношении подчиненного контролируемого субъекта (отношения подчиненности и субординации);

3) возможность вмешательства в оперативно-служебную деятельность контролируемого субъекта;

4) властно-распорядительный характер (право контролирующего субъекта давать обязательные для исполнения указания, издавать приказы (устные и письменные) и выносить иные управленческие решения и т. п.);

5) осуществление комплексной оценки деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности, целесообразности, эффективности;

6) субъект контроля наделен определенным объемом полномочий, в том числе правом непосредственного привлечения к ответственности контролируемого за выявленные нарушения;

7) заинтересованность контролирующего субъекта в результативности деятельности контролируемого субъекта;

8) ответственность контролирующего субъекта за организацию и результаты деятельности подконтрольного субъекта;

9) осуществление контрольных полномочий в особых установленных законом и ведомственными нормативными актами формах.

Полагаем, все эти признаки присущи и ведомственному процессуальному контролю при производстве дознания, который основывается прежде всего на уголовно-процессуальных нормах, а уже затем на ведомственных нормативных правовых актах.

Следующий элемент контрольно-надзорной деятельности — **надзор**. Данное понятие означает наблюдение за чем-либо в целях охраны, контроля и т. п. [7, с. 94]. В словаре С. И. Ожегова глагол «надзирать» определяется как «наблюдать с целью присмотра, проверки» [9, с. 389].

Конечно, нельзя не отметить синонимичность в толковании терминов «контроль» и «надзор» в русском языке. Вместе с тем, несмотря на некоторую общность их целей в досудебном производстве, в частности в дознании, юридическая литература и нормативные правовые акты не дают четкого разграничения указанных понятий. Ряд ученых определяют надзор как разновидность контроля, другие рассматривают надзорную деятельность как самостоятельную, третьи считают контроль и надзор тождественными понятиями.

В. М. Савицкий представляет надзор в форме контрольной функции. По его утверждению, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей, и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности» [10, с. 27]. Однако, несмотря на внешнюю схожесть с ведомственным контролем, заметим, что при осуществлении последнего контролирующей субъект вправе лично в пределах полномочий либо путем обращения к соответствующему правомочному лицу, следующему по «иерархической лестнице», привлечь виновного в нарушении режима законности к ответственности, предусмотренной трудовым законодательством, в то время как субъект надзора может лишь требовать от контролирующего субъекта принятия мер дисциплинарного характера. Таким образом, все сводится к тому, что надзирающий орган всегда находится вне поднадзорного органа, а как бы «над» ним, не вступает с ним в отношения соподчиненности и непосредственно не вмешивается в его оперативно-хозяйственную деятельность. Являясь наблюдением за деятельностью, **надзор отличается от контроля степенью воздействия на поднадзорный субъект**. В процессе ведомственного контроля круг возможностей реагирования контролирующего субъекта на нарушения закона **шире**, чем при надзоре (задействуется так называемый административный ресурс). Кроме того, различны и меры по восстановлению законности. Начальник подразделения дознания, например, вправе отменить постановление о приостановлении дознания и принять к производству уголовное

дело как лично, так и передать дознавателю. Прокурор же в ходе реализации надзорных полномочий может отменить указанный процессуальный документ и направить в орган дознания для дальнейшего расследования.

Полагаем, что характерными **чертами надзора** являются:

1) цель осуществления — выявление, предупреждение правонарушений в деятельности поднадзорного органа, а также принятие мер к восстановлению законности;

2) реализуется управомоченными субъектами в регламентированном законом порядке;

3) отсутствие отношений подчиненности и субординации надзирающих органов с поднадзорными;

4) деятельность поднадзорного субъекта оценивается лишь с точки зрения соответствия закону;

5) не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа, возможно реагирование в предусмотренных законом формах;

6) надзирающий субъект не вправе непосредственно применять меры дисциплинарной ответственности за допущенные нарушения законности.

Прокурорский надзор в сфере дознания обладает всеми перечисленными признаками, при этом прокурор выступает еще и контролирующим органом: в современном правовом регулировании дознания **надзорные и контрольные функции прокурора смешиваются**. Ярким тому примером является нормативное регулирование полномочий прокурора, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания по даче указаний дознавателю о направлении расследования и производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 1 ст. 37, п. 2 ч. 3 ст. 40.1, п. 4 ч. 1 ст. 40.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Указанные полномочия обладают признаками контроля, так как имеют властно-распорядительный характер и предполагают вмешательство в деятельность подконтрольного субъекта.

Сложность, на наш взгляд, представляет определение места суда в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Традиционно в теории уголовного процесса деятельность суда на стадии досудебного производства называют **судебным контролем**, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации словосочетание «судебный контроль» вообще не упоминается. Вместе с тем суд не входит в структуру подконтрольного органа, не вмешивается в его деятельность посредством дачи обязательных для исполнения указаний или

иным образом и может оценивать его деятельность лишь с точки зрения соблюдения законности и конституционности прав и свобод лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. Он не несет ответственности за уже проведенное следственное или иное процессуальное действие, подлежащее судебному санкционированию, а также за наступившие последствия его производства без судебного решения в случаях, не требующих отлагательства.

В связи с этим, по нашему мнению, с точки зрения теории управления суд не реализует контрольных полномочий на стадии предварительного расследования, в частности дознания, а его деятельность в большей степени можно было бы отнести к надзору.

Однако в уголовном процессе «судебный надзор» всегда ассоциировался с деятельностью вышестоящих судов в судебном-проверочных производствах при пересмотре решений нижестоящих судебных инстанций, а термин «судебный контроль» был введен в оборот для разграничения этих разных по содержанию направлений деятельности суда.

В результате анализа характерных черт контроля и надзора, реализуемых при осуществлении предварительного расследования в форме дознания, предлагаем следующее определение: контрольно-надзорная деятельность при производстве предварительного расследования в форме дознания — это урегулированная нормами уголовно-процессуального права деятельность прокурора, суда, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, осуществляемая ими в пределах предоставленных законом полномочий в целях выявления, устранения, предупреждения нарушений законности действиями (бездействием) и решениями дознавателя, оптимизации уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, способствующая реализации назначения уголовного судопроизводства.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что нельзя допускать дублирование функций контроля и надзора в досудебном производстве, полномочия контрольно-надзорных органов должны быть максимально дифференцированы путем их рационального распределения между прокурором и субъектами ведомственного контроля, для того чтобы контролирующий и надзирающий субъекты могли функционировать, взаимодействуя и взаимодополняя друг друга, оказывая позитивное влияние на подконтрольный (поднадзорный) субъект.

## Список библиографических ссылок

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  2. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  3. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  4. Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
  5. Боташев Р. А., Хатуаева В. В. К вопросу о соотношении судебного контроля и других форм контрольно-надзорной деятельности в досудебном производстве по уголовным делам // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 15.01.2017).
  6. Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.
  7. Словарь русского языка / под общ. ред. А. П. Евгеньевой. 3-е изд. стереотип. М., 1986.
  8. Чекалин К. С. Контроль в деятельности советской милиции: учеб пособие. М.: 1976.
  9. Ожегов С. И. Словарь русского языка. 24-е изд., испр. М., 2007.
  10. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1994.
- © Митькова Ю.С., 2017