



ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ НА ДОСУДЕБНОМ РАССЛЕДОВАНИИ ПРИ ИЗБРАНИИ МЕР ПРЕСЕЧЕНИЯ, КОТОРЫЕ ОГРАНИЧИВАЮТ ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ

Оксана МОРОЗ,

аспирант кафедры уголовного процесса
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The paper describes the main approaches to understanding the notion of prosecutorial oversight and judicial review in a criminal trial, discussed the relationship between these concepts among themselves and with the preventive measures which restrict the right to freedom of movement. Author is given its own definition of prosecutorial oversight and construct a system application of preventive measures that restrict a person's right to freedom of movement. Considered powers of subjects who exercise prosecutorial oversight or judicial control, as well as their role in the election of preventive measures that restrict one of the most important human rights – the right to freedom of movement.

Key words: public prosecutor's supervision, judicial control subjects, preventive measure, which completely restrict the right to freedom of movement.

Аннотация

В статье отражены основные подходы к пониманию понятия прокурорского надзора и судебного контроля в уголовном процессе, рассмотрено соотношение этих понятий между собой и с мерами пресечения, которые ограничивают право человека на свободу передвижения. Автором приведено собственное определение прокурорского надзора и построена система применения мер пресечения, ограничивающих право лица на свободу передвижения. Рассмотрены полномочия субъектов, которые осуществляют прокурорский надзор или судебный контроль, а также их роль при избрании мер пресечения, которые ограничивают одно из важнейших прав человека – право на свободу передвижения.

Ключевые слова: прокурорский надзор, судебный контроль, субъекты, меры пресечения, которые полностью ограничивают право лица на свободу передвижения.

Постановка проблемы. Вопрос об ограничении права человека на свободу передвижения при избрании мер пресечения на предварительном расследовании требует пристального внимания со стороны науки уголовного процесса, поскольку в данном случае рассматриваются вопросы об ограничении одного из важнейших прав человека – права на свободу передвижения. Вот почему законодательство Украины, как уголовное процессуальное, так и о прокурорском надзоре, уделяет повышенное внимание проблеме своевременного выявления прокурором нарушения законности в этой сфере и принятию эффективных мер прокурорского реагирования по их пресечению. Прокурорский надзор и судебный контроль выступают определенной гарантией реализации и защиты права человека на свободу передвижения при применении мер пресечения в уголовном процессе. Следует определиться с их соотношением, а также тем, какой из них действует на определенном этапе применения мер пресечения.

Состояние исследования и актуальность темы. В науке уголовного процесса прокурорскому надзору и судебному контролю уделено много внимания, особого научного интереса заслуживают работы А.И. Алексеева, Ю.М. Грошевого, Л.С. Жилиной, В.С. Зеленецкого, П.М. Каркача, Г.К. Кожевникова, И.Е. Марочкина, А.Р. Туманянц и многих других ученых.

Цель и задача исследования. В этой статье поставлена задача и предпринята попытка ее решения о субъектах прокурорского надзора и судебного контроля на досудебном расследовании за соблюдением закона при избрании мер пресечения, а также формах и методах их существования.

Изложение основного материала. Следует отметить, что перед исследованием прокурорского надзора следует определиться с соотношением судебного контроля и прокурорского надзора. Анализ существующих подходов позволяет выделить разные мнения по проблематике соотношения понятий, которые нами рассматриваются.

По мнению одних ученых, надзор представляет собой лишь разновидность контроля (суженный контроль). М.С. Студеникина считает, что надзор является разновидностью контроля, поскольку последний охватывает различные сферы и области управления, не ограничиваясь кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний – законов и других нормативных актов. Надзор заключается в наблюдении за точным исполнением действующих в различных сферах и областях управления специальных норм, общеобязательных правил [1, с. 18].

Другие авторы не разделяют вообще контроль и надзор, считая их идентичными. Например, Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян прокурорский надзор включают в так называемый общий контроль [2, с. 14].

А.Ф. Ефремов также не различает и смешивает эти понятия: «Среди видов государственного надзора особенно нужно выделить судебный контроль и прокурорский надзор как наиболее эффективные виды надзора и контроля ...» [3, с. 89].



Действительно, следует отметить, что разграничить контроль и надзор достаточно сложно, так как элементы надзора присутствуют в деятельности органов, осуществляющих контроль и наоборот, элементы контроля всегда присутствуют в деятельности органов, осуществляющих надзор.

Существует ряд авторов, которые убеждены, что контроль и надзор, совершенно разные категории. Например, Л.Л. Попов считает, что надзор как способ обеспечения законности отличается от контроля. По его мнению, надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушения законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается [4, с. 442].

Таким образом, можно сделать вывод, вполне соглашаясь с Ю.Е. Винокуровым, что надзор – деятельность, осуществляемая систематически и только на предмет соблюдения законности, а контроль, в свою очередь, проводится в определенных законом случаях, и предметом проверки кроме законности является обоснованность и целесообразность [5, с. 9]. Соответствует вышесказанному и определение прокурорского надзора, понимаемого как специфическая деятельность органов прокуратуры, которая осуществляется от имени Украины и состоит в проверке точности соблюдения Конституции Украины и исполнения законов, действующих на его территории.

Если исходить из понятия надзора, который можно определить как одну из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности, то надзорная деятельность окажется гораздо уже контрольной, сконцентрированной только на законности.

А.Н. Халиулин отмечает, что с первого взгляда, кажется, что рас-

смотренные понятия соотносятся как часть и целое, но, несмотря на это, контроль и надзор – различные категории, которые должны не подменять, а дополнять друг друга [6, с. 70].

Сфера распространения компетенции суда и прокуратуры в контроле (надзоре) за законностью, с одной стороны, в значительной мере совпадает. С другой – компетенция прокуратуры значительно шире судебной, но при этом и прокурорский надзор и судебный контроль носят единоличный характер, так как осуществляются прокурором и судьей единолично.

Подытоживая изложенное, отметим, что надзор отличается от контроля своим постоянством и систематичностью наблюдения за деятельностью подчиненных органов или лиц, и для обеспечения законности, которая, в отличие от целесообразности, характерна только контролю.

Таким образом, особенности форм осуществления надзорных полномочий позволяют прокуратуре, во-первых, самостоятельно устранять нарушения закона, прав и свобод граждан, интересов общества и государства по обращениям заинтересованных лиц и собственной инициативе во внесудебном, оперативном порядке освобождая от этой обязанности суды, а во-вторых, следить за соблюдением законности там, где объективно невозможен судебный контроль.

Рассмотрев соотношение прокурорского надзора и судебного контроля, следует остановиться на главном их элементе – субъектах, осуществляющих указанные полномочия. Исходя из анализа норм Конституции Украины, УПК Украины, которые регулируют основания и процедуру применения мер, которые полностью ограничивают право человека на свободу передвижения, следует сделать вывод, что применение мер на досудебном производстве – это процессуальная деятельность следователя, прокурора, которая начинается с подачи ходатайства о применении соответствующей меры пресечения, что полностью ограничивает право человека на свобо-

ду передвижения (содержание под стражей, домашний арест в части запрета покидать жилье круглосуточно, задержание как временная мера пресечения), к следственному судье, суду и до его отмены или изменения.

Думается, что предложенная ниже система сочетания поэтапного применения мер, которые полностью ограничивают право человека на свободу передвижения, а также соответствующего контроля и надзора на каждом этапе даст четкое представление и выделит определенные признаки: непосредственные задачи, круг участников, действующих на определенном этапе и субъектов, которые осуществляют контроль и надзор, перечень процессуальных действий и решений, а также порядок их осуществления.

По нашему мнению, применение мер, которые полностью ограничивают свободу передвижения как отдельный процессуальный институт можно разделить условно на два этапа:

1. Принятие решения об избрании меры пресечения в предварительном расследовании.

2. Избрание меры пресечения судом при рассмотрении ходатайства как на подготовительном судебном заседании, так и на других этапах судебного разбирательства.

На каждой из этих стадий возможно принятие решения об исполнении принятого решения, о его отмене или изменении.

Принятие решения об избрании меры пресечения, которая полностью ограничивает право человека на свободу передвижения, следует разделить на этапы, постепенно отражая порядок этой процедуры от принятия решения о применении соответствующей меры пресечения к его отмене или изменению.

Участниками этой стадии выступают следователь, руководитель органа досудебного расследования и прокурор, последний осуществляет контроль при избрании мер, которые полностью ограничивают право человека на свободу передвижения в форме прокурорского надзора.

1. Досудебный этап принятия решения о применении меры пресечения полностью ограничивает право



человека на свободу передвижения, включает совокупность таких процессуальных действий:

а) принятие решения следователем, прокурором о применении меры пресечения, что полностью ограничивает право человека на свободу передвижения в виде содержания под стражей, домашнего ареста в части запрета покидать жилье круглосуточно и временной меры пресечения – задержания;

б) подачи ходатайства следователя, согласованного с прокурором, прокурора в суд о применении меры пресечения, что полностью ограничивает право человека на свободу передвижения в виде содержания под стражей, домашнего ареста в части запрета покидать жилье круглосуточно и временной меры пресечения – задержания;

в) принятие решения следственным судьей;

г) поручение соответствующему правоохранительному органу о выполнении решения следственного судьи;

д) отмена или изменение решения о применении меры пресечения.

Из приведенного выше проистекает необходимость выяснения круга субъектов, которые наделены правом принимать решения о применении, отмене или изменении меры пресечения, которые ограничивают право человека на свободу передвижения; или поручать выполнение соответствующего решения на этом этапе.

Вывод о применении меры пресечения в большинстве случаев делает следователь. Понимание полномочий следователя в механизме применения мер пресечения едва ли возможен без взаимодействия с контролирующими субъектами. Поэтому на этом этапе появляется прокурорский надзор.

Так, проанализировав содержание предмета надзора прокурора за законностью и обоснованностью принятия органами досудебного расследования решение о применении мер пресечения, М.И. Курочка и П.Н. Каркач указывают на следующие задачи:

– не допускать незаконных ограничений личной свободы граждан,

гарантированных Конституцией Украины;

– устранять незаконные ограничения личной свободы граждан и возобновлять их нарушенные права;

– не допускать ограничений личной свободы граждан, применять их только тогда, когда для безотлагательной защиты интересов граждан или государства другие меры будут признаны недостаточными или малоэффективными [7, с. 317].

Согласно ст. 36 нового УПК Украины прокурор в уголовном производстве осуществляет надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства. Так, следует понимать, что именно на прокурора возлагается обязанность организации процесса досудебного расследования, определения его направлений, координация проведения процессуальных действий, обеспечения соблюдения в ходе уголовного производства требований законодательства Украины.

Одной из главных функций прокурора в сфере процессуального руководства является утверждение ходатайства следователя о применении меры пресечения, которая полностью ограничивает право человека на свободу передвижения. В уголовной процессуальной литературе идет дискуссия по этому поводу.

Одна группа ученых считает, что такое положение является логически обоснованным. Сторонники этой точки зрения утверждают, что прокурор полностью отвечает за качество расследования, содержание обвинения. Давая свое согласие на применение меры пресечения, которая полностью ограничивает право лица на свободу передвижения, он будет думать о возможности обвинения, его судебной перспективе. Поэтому он процессуально обязан осторожно, ответственно относиться к предоставлению своего согласия на применение мер, которые ограничивают право человека на свободу передвижения [8, с. 15].

Достаточно обоснованное мнение М.С. Шалумова, который отмечает, что прокурор – обязательная инстанция, которая служит существенной гарантией соблюдения за-

конности при применены меры пресечения в связи с тем, что профессиональный и качественный уровень расследования оставляет желать лучшего, потому что суть прокурорского надзора за законностью расследования правонарушений заключается в том, чтобы своевременно пресекать и устранять нарушения закона и следственные ошибки. Не допуская в суд незаконных и необоснованных ходатайств следователя [9, с. 42-43].

Можно сказать, что такая точка зрения является верной. Со своей стороны делаем вывод, что согласие прокурора на ходатайство следователя о применении мер пресечения, которые полностью ограничивают право лица на свободу передвижения, является необходимой и обязательной гарантией защиты прав и свобод человека, а именно права человека на свободу передвижения при применении таких суровых мер пресечения, как содержание под стражей, домашнего ареста в части запрета покидать жилье круглосуточно и временной меры пресечения – задержания.

По нашему глубокому убеждению, прокурор как процессуальный руководитель должен контролировать следователя в части изложения обстоятельств, дающих основания подозревать лицо в совершении уголовного преступления, ссылки на конкретные риски и обстоятельства, на основании которых следователь пришел к выводу о наличии таких рисков, и невозможности применения более мягких мер пресечения. Применение таких мер пресечения, которые полностью ограничивают право человека на свободу передвижения, к невиновному лицу должно происходить с наибольшей скрупулезностью, точностью и ответственностью. Поэтому, считаем, что ходатайство следователя, согласованное с прокурором, должно быть максимально обоснованным, должным образом мотивированным и как можно больше конкретизированным в соответствии с обстоятельствами каждого уголовного производства. Прокурор при этом выступает гарантом защиты прав и свобод человека, и наиболее глав-



ного права – права на свободу передвижения.

Для чистоты эксперимента нужно рассмотреть мнения авторов, которые поддерживают противоположную позицию о нецелесообразности согласия прокурора по ходатайству при применении мер пресечения. Так, В.М. Быков полагает, что УПК устанавливает систему двойной санкции на применение мер пресечения, что вряд ли оправдано [10, с. 67].

И.Л. Петрухин также считает, что судебный контроль является достаточно надежным гарантом прав человека на стадии досудебного расследования и, соответственно, «нет смысла иметь двойную преграду от ошибок и злоупотреблений, нет необходимости в том, чтобы одни и те же контрольные функции выполняли различные органы [11, с. 72].

Позиция авторского коллектива во главе с В.В. Гевко заключается в том, что в случае несогласия прокурора относительно представления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу отсутствует сам субъект процессуального обращения [12, с. 8].

Считаем, что такая позиция является неверной, поскольку УПК Украины предусмотрел возможность обращения следователя к руководителю органа досудебного расследования в случае несогласия прокурора с ходатайством о применении мер пресечения. Известно, что руководитель органа досудебного расследования инициирует рассмотрение вопросов, предусмотренных в ходатайстве прокурора высшего уровня.

Выводы. Считаем, что согласие прокурора является необходимой процессуальной процедурой, которая гарантирует обеспечение законности и обоснованности реализации решения следователя об избрании меры пресечения, которая ограничивает право человека на свободу передвижения.

Отметим, что большое значение прокурорского надзора заключается в том, что, не дожидаясь ходатайства следователя, он сам принимает решение об избрании меры пресечения, которая полностью ограничивает право человека на свободу

передвижения. То есть в таком действии видится предоставление положительного примера прокурором следователю на совершение определенных действий, являясь дополнительной гарантией защиты прав личности.

Список использованной литературы:

1. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления [Текст]/М.С. Студеникина. – М., 1974. – 159 с.

2. Авакьян С.А., Барабашев, Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов [Текст] / С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев//Вестник МГУ. Право. – 1984. – № 1. – С. 10–19.

3. Ефремов А.Ф. Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов [Текст] / А.Ф. Ефремов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 88–95.

4. Административное право [Текст]: учебник для вузов по спец. «Юриспруденция» / Моск. юрид. акад. ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 697 с.

5. Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 5-е изд. – М. : Юрайт, 2004. – 461 с.

6. Халиулин А. Судебный контроль прокурорский надзор за законностью расследования: границы и возможности / А. Халиулин // Уголовное право. – 2000. – № 1. – С. 69–73.

7. Курочка М.И. Прокурорский надзор в Украине [Текст] / М.И. Курочка, П.М. Каркач ; [Под ред. проф. Е.А. Дидоренко]. – М. : Учеб. лет., 2005. – 424 с.

8. Мизулина Е.Б. Новый порядок ареста и задержания соответствует Конституции Российской Федерации и международно-правовым стандартам [Текст] / Е.Б. Мизулина // Российская юстиция. – 2002. – № 6. – С. 14–15.

9. Шалумов М. Согласие прокурора на арест: бюрократическая проволочка или осознанная необходимость? [Текст] / М. Шалумов // Российская юстиция. – 1999. – № 2. – С. – 42–43.

10. Быков В.М. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и проблемы раскрытия преступле-

ний (Пolemические заметки) [Текст] / В.Н. Быков//Право и политика. – 2002. – № 9. – С. 66–72.

11. Петрухин И.Л. Частная жизнь (правовые аспекты) [Текст] / И.Л. Петрухин // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 64–73.

12. Применение меры пресечения в виде заключения под стражу : метод. рекомендации / В.В. Гевко [и др.] – К. : Атика. – 2004. – 64 с.