

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования

«Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Кафедра уголовного процесса

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И
ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СЛЕДОВАТЕЛЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ)»

Выполнил

Абдрахманов Марат Дамирович
обучающийся по специальности

40.05.01 Правовое обеспечение

национальной безопасности

2021 года набора, 111 учебного взвода

Руководитель

начальник кафедры,

доктор юридических наук, доцент

Латыпов Вадим Сагитьянович

К защите

рекомендуется / не рекомендуется

Начальник кафедры

подпись

Дата защиты «___»

2026 г. Оценка

ПЛАН

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы прокурорского надзора и ведомственного контроля в уголовном судопроизводстве.....	7
§ 1. Сущность, цели и задачи прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.....	7
§ 2. Правовая природа и организационные основы ведомственного контроля в системе МВД России.....	10
§ 3. Исторический генезис институтов надзора и контроля в российском уголовном процессе.....	13
§ 4. Соотношение и разграничение функций прокурорского надзора и ведомственного контроля: сравнительно-правовой аспект.....	19
Глава 2. Процессуальный порядок и механизм реализации полномочий субъектов надзорной и контрольной деятельности.....	26
§ 1. Правовой статус прокурора и формы его реагирования на нарушения закона, допущенные следователем.....	26
§ 2. Процессуальные полномочия начальника следственного органа по обеспечению законности и качества предварительного следствия.....	31
§ 3. Взаимодействие прокурора и органов ведомственного контроля при осуществлении проверок деятельности следователей.....	36
Глава 3. Практические аспекты реализации надзорно-контрольных полномочий и пути их совершенствования (по материалам территориального органа внутренних дел).....	41
Заключение.....	47
Список использованной литературы.....	50

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития российской государственности обеспечение законности и правопорядка в сфере уголовного судопроизводства выступает приоритетным направлением правовой политики. Процессуальная деятельность следователя, связанная с существенным ограничением прав и свобод граждан, требует выверенного и многоуровневого механизма сдержек и противовесов. В системе таких гарантий ключевое место занимают институты прокурорского надзора и ведомственного контроля.

Актуальность данной темы обусловлена продолжающейся дискуссией в научном сообществе и среди практиков относительно оптимального баланса полномочий между прокурором и руководителем следственного органа. Реформы уголовно-процессуального законодательства последних десятилетий существенно изменили ландшафт досудебного производства, перераспределив рычаги влияния на следственный аппарат. Однако на практике в деятельности территориальных органов внутренних дел (далее – ТОВД) сохраняются проблемы дублирования функций, отсутствия четкой координации и, в ряде случаев, конфликта между надзорными требованиями прокурора и управленческими решениями ведомственного руководства.

Высокий уровень следственной нагрузки, усложнение форм преступности и цифровизация уголовного процесса предъявляют новые требования к качеству и оперативности контроля. Анализ материалов практической деятельности ТОВД показывает, что эффективность расследования напрямую зависит от того, насколько слаженно работает механизм внешнего (прокурорского) и внутреннего (ведомственного) фильтров. Необходимость теоретического осмысления этих процессов и выработки практических рекомендаций по их совершенствованию определяет выбор темы и структуру настоящей работы.

Степень научной разработанности темы. Проблематика прокурорского надзора и ведомственного контроля всегда находилась в центре внимания таких

видных ученых, как В.П. Божьев, Б.Я. Гаврилов, С.И. Гирько, В.Н. Григорьев, А.П. Гуляев и других. Несмотря на значительное количество трудов, многие аспекты остаются дискуссионными, особенно в части взаимодействия субъектов контроля на уровне низовых звеньев системы МВД, что требует дополнительного изучения.

Основанием и исходными данными для разработки темы послужили Конституция РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», а также ведомственные нормативные акты МВД России и Генеральной прокуратуры РФ.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения законности и обоснованности процессуальных решений следователя, а также деятельность субъектов, осуществляющих проверку и оценку этой деятельности.

Предметом исследования являются нормы материального и процессуального права, регулирующие полномочия прокурора и начальника следственного органа, научные доктрины по данной проблематике и практика реализации надзорно-контрольных функций в территориальных органах внутренних дел.

Цель работы заключается в проведении комплексного анализа особенностей реализации прокурорского надзора и ведомственного контроля, выявлении существующих противоречий в их взаимодействии и разработке научно обоснованных предложений по повышению эффективности данных институтов на уровне ТОВД.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть сущность, цели и современные задачи прокурорского надзора в досудебном производстве;
- определить правовую природу и организационные основы ведомственного контроля в следственных подразделениях МВД;

- изучить исторический опыт формирования институтов надзора и контроля в России;
- провести разграничение функций и полномочий прокурора и руководителя следственного органа;
- проанализировать правовой статус прокурора и механизм его реагирования на нарушения закона;
- исследовать процессуальные полномочия начальника следственного органа по управлению качеством следствия;
- оценить состояние взаимодействия прокурора и органов ведомственного контроля;
- рассмотреть проблему сохранения процессуальной самостоятельности следователя;
- на основе эмпирических данных ТОВД выявить типичные нарушения и оценить эффективность мер реагирования;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также частнонаучные методы: логико-юридический, сравнительно-правовой, исторический и метод статистического анализа.

Эмпирическую основу работы составили статистические данные о деятельности следственных подразделений территориального органа внутренних дел за период 2023–2025 гг., материалы обобщения прокурорской и следственной практики, результаты изучения уголовных дел и актов прокурорского реагирования (требований, представлений).

Научная новизна исследования заключается в авторском подходе к анализу взаимодействия надзорных и контрольных органов на территориальном уровне, а также в выработке прикладных рекомендаций, направленных на минимизацию необоснованного вмешательства в

процессуальную самостоятельность следователя при сохранении высокого уровня законности.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в возможности использования полученных выводов для дальнейших научных исследований в области уголовного процесса. Практические рекомендации могут быть внедрены в деятельность следственных подразделений и прокуратуры для оптимизации совместной работы по укреплению законности в ТОВД.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Сущность, цели и задачи прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия

Изучение механизмов обеспечения законности в деятельности следственных органов начинается с осмысления прокурорского надзора как правового феномена. В отечественной юриспруденции надзор за следственным аппаратом принято трактовать как частное проявление общей надзорной функции государства.

Чтобы раскрыть специфику этого института, необходимо обратиться к доктринальным подходам. М.А. Аушев указывает на многоаспектность термина: надзор здесь — это и базовая функция ведомства, и самостоятельная отрасль права, и форма реализации правоохранительной функции государства в целом.¹ Схожий вектор прослеживается у Г.М. Резника и Б.Б. Булатова. Исследователи определяют надзорную деятельность как работу Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров от имени Российской Федерации, нацеленную на точное и единообразное исполнение законов через выявление и устранение правонарушений. Ключевой элемент — проверка соблюдения Конституции и федерального законодательства на всей территории страны, что прямо указывает на государственно-властный статус прокурора.^{2 3}

Согласно статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской

¹ Аушев М.А. Прокурорский надзор и ведомственный контроль - как средства устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона // Вопросы российской юстиции. 2020. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-kontrol-kak-sredstva-ustraneniya-suschestvennyh-narusheniy-ugolovno-protsessualnogo-zakona> (дата обращения: 14.02.2026).

² Резник Г.М. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 256

³ Булатов Б.Б. Уголовный процесс : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 136

Федерации», эта работа выходит за рамки простого наблюдения. Речь идет об активной защите прав и свобод человека, а также охраняемых законом интересов общества.¹

В науке остро стоит вопрос разграничения прокурорского надзора и государственного контроля. Исследователи разделились на несколько групп. Н.П. Кириллов отстаивает абсолютную самостоятельность надзора, отделяя его от контроля.² В.А. Лазарева, напротив, считает его разновидностью контрольной функции.³ Есть и компромиссная позиция, авторы которой оперируют понятием единой контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее, надзорная функция прокуратуры имеет уникальные черты, которые не позволяют смешивать ее с ведомственным контролем.

Прокуратура РФ функционирует как автономный государственный орган, выведенный за рамки законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Независимость ведомства окончательно закрепили на конституционном уровне в 2014 году, когда глава 7 Конституции РФ получила название «Судебная власть и прокуратура».⁴ Это подтвердило её особый государственно-правовой статус.

Специфика прокурорского надзора выражается в конкретных признаках:

1. Строгая централизация системы, работающей на принципах единоначалия и подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим.
2. Осуществление полномочий от имени Российской Федерации, что налагает требования гласности и строгого соблюдения законных процедур.
3. Системная проверка исполнения требований Конституции РФ всеми

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

² Кириллов Н.П. Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 98. (дата обращения: 14.02.2026).

³ Лазарева В.А. Актуальные проблемы уголовно-процессуального права : учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2025. С. 315 (дата обращения: 14.02.2026).

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

субъектами правоотношений в качестве основного метода.

4. Наличие специальных правовых средств реагирования (протесты, представления, требования).

5. Запрет на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных структур для сохранения объективности.

Надзор в сфере предварительного следствия выделен в специальную отрасль, которую регламентируют Закон о прокуратуре и нормы УПК РФ. Данный участок работы напрямую связан с острыми формами государственного принуждения, ведь следствие нацелено на раскрытие преступлений. Поскольку следователи могут ограничивать базовые права граждан, прокурорский надзор здесь служит обязательным правовым фильтром. В досудебном производстве прокурор совмещает уголовное преследование и надзор за законностью. При этом реформы последних десятилетий сформировали концепцию «чистого» надзора, освободив прокурора от прямого руководства расследованием.

Эта концепция, отраженная в работах Н.П. Кириллова и Б.Б. Булатова, оставляет распорядительные полномочия руководителям следственных органов, закрепляя за прокурором право оценивать законность решений. Такая модель призвана сбалансировать процессуальную самостоятельность следователя и качество доказательств. Прокурор, независимый от ведомственных интересов и плановых показателей следствия, смотрит на материалы дела с точки зрения перспектив государственного обвинения в суде. Его объективность при утверждении обвинительного заключения гарантирует, что на скамье подсудимых окажется действительно виновный, а права участников процесса не будут нарушены.^{1 2}

Задачи прокурора в этой отрасли определяются назначением уголовного судопроизводства. Первоочередная задача — обеспечить законность при

¹ Кириллов Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2026. С. 100.

² Булатов Б.Б. Уголовный процесс : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 137.

приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, что обязывает прокуроров регулярно проверять территориальные органы внутренних дел. Также важен надзор за обоснованностью возбуждения уголовных дел и соблюдением разумных сроков.

Предметом такого надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, производства предварительного расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.¹

Таким образом, прокурорский надзор за предварительным следствием выступает реальной гарантией справедливого правосудия еще на этапе сбора и формирования доказательственной базы.

§ 2. Правовая природа и организационные основы ведомственного контроля в системе МВД России

Анализ механизмов обеспечения законности в органах внутренних дел невозможен без детального разбора ведомственного контроля. Сегодня этот институт — не просто инструмент принуждения, а базовый элемент системы государственного управления. Будучи ключевым звеном правоохранительной системы, ОВД отвечают за защиту прав и свобод граждан. Соответственно, уровень доверия населения к государственной власти напрямую зависит от того, насколько строго сами сотрудники соблюдают закон. Ведомственный контроль здесь становится обязательным условием для поддержания служебной дисциплины внутри министерства.

В науке управления контроль позиционируется как одна из главных функций. М.С. Комбирович в своих трудах рассматривает его как системный

¹ Телигисова С.С. Правовое обеспечение прокурорского надзора как вида государственной деятельности: методические рекомендации. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2025. С. 9

процесс сбора и анализа информации о выполнении планов и нормативных предписаний. Главная особенность контроля — универсальность. Он пронизывает весь управленческий цикл: от подготовки решения до оценки его итогов. Функционально контроль позволяет вовремя замечать и устранять факторы, мешающие работе ведомства. В системе МВД России это выражается в постоянном, целенаправленном воздействии субъекта управления на объект для профилактики нарушений и сбоев в оперативно-служебной деятельности подразделений.¹

Нормативно-правовая база ведомственного контроля в ОВД носит разветвленный характер. Главный правовой акт — приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Документ не просто фиксирует общую концепцию, но и утверждает детальные инструкции. Они регламентируют инспектирование, проведение контрольных и целевых проверок, а также механизмы зонального и особого контроля.² Основная цель работы министерства в этом направлении — добиться строгого соблюдения законов, актов Президента, Правительства РФ и внутренних ведомственных приказов. Контроль решает конкретные задачи: вскрывает системные проблемы на местах, помогает выработать методические рекомендации и повышает личную ответственность начальников за исполнение поручений.

Правовую природу института проясняет классификация его видов. Хотя в законе единого перечня нет, в доктрине виды контроля разрабатываются активно. По объему и содержанию принято выделять общий, межотраслевой, отраслевой (ведомственный) и специальный типы. По направленности контроль в МВД является внутренним (внутрисистемным) — его ведут должностные

¹ Комбирович М. С. Конфликт прокурорского надзора и ведомственного контроля руководителя следственного органа в современном уголовном процессе. Молодой ученый. 2025. № 9 (560). С. 157-162. – URL: <https://moluch.ru/archive/560/123011>. (дата обращения: 14.02.2026)

² Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 03.02.2012 № 77 (ред. от 29.06.2018, с изм. от 29.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

лица в отношении подчиненных им субъектов.

Формы контроля в министерстве тоже имеют свою специфику. Документальный контроль — это безвыездной мониторинг работы на основе статистической отчетности. Фактический контроль требует выезда на место дислокации объекта для прямой проверки. Такое разделение позволяет совмещать оперативность удаленного наблюдения с тщательностью очных ревизий.

Цифровая трансформация и сокращение штатов заставляют МВД искать новые алгоритмы контроля. За последние годы ведомство провело большую работу по перестройке этого механизма. Внедрение Концепции совершенствования контроля дало положительный эффект: удалось укрепить вертикаль управления и навести порядок в планировании проверок.¹ Важные наработки появились в период пандемии. Тогда министерство апробировало методы безвыездных проверок и риск-ориентированный подход, что помогло сохранить управляемость отделами в условиях жестких ограничений.

Однако в организации ведомственного контроля остаются проблемы, требующие решения. Ощущается децентрализация: нет единого алгоритма проверки для разных категорий подразделений (например, для федеральных казенных учреждений).

По своей правовой природе ведомственный контроль представляет собой сложный иерархический процесс. Его цель — приводить работу ОВД в полное соответствие с принципами правового государства. Развитие этого института требует искоренения формализма, глубокого анализа причин системных нарушений и быстрой адаптации нормативной базы к новым реалиям. Работающий ведомственный контроль выступает основой нормального функционирования министерства, обеспечивая законность, прозрачность и результативность на каждом рабочем месте в системе МВД России.

¹ Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и плана-графика по ее реализации: Распоряжение Правительство РФ от 21 декабря 2023 г. № 3745-р

§ 3. Исторический генезис институтов надзора и контроля в российском уголовном процессе

Российская прокуратура имеет глубокие исторические корни. Её функции и полномочия развивались не изолированно, а становились прямым ответом на социальные, политические и экономические проблемы конкретных эпох.

Изучение этих изменений помогает не просто зафиксировать хронологию, но и понять внутреннюю логику отечественного права. Прошлые реформы и кризисы напрямую повлияли на структуру действующих процессуальных норм, поэтому ретроспективный анализ служит фундаментом для совершенствования современного надзора. Направленность этой эволюции во многом отражает уровень развития общества, зрелость правосознания и устойчивость государственных институтов.

В современной юриспруденции прокурорский надзор выступает одним из главных гарантов правопорядка. Его появление и развитие неразрывно связаны с централизацией государственной власти. Исторический контекст помогает глубже понять природу правозащитной практики, выявить закономерности взаимодействия прокуратуры с другими ветвями власти и найти баланс между интересами государства и правами личности. В исторической динамике отчетливо видно, как фискальный, карательный инструмент абсолютизма постепенно трансформировался в правозащитный институт.

Первые элементы государственного контроля и надзора в России появились при Петре I. Пробразом будущей системы стала созданная в 1701 году «Ближняя канцелярия». Она собирала первичную информацию о состоянии дел в государстве и заложила основы централизованного учета.

Катализатором глубоких изменений стала Северная война. Затяжной военный конфликт обострил обстановку внутри страны: рост налогового бремени и увеличение военных расходов породили всплеск должностных преступлений. Взяточничество и казнокрадство опустошали казну, подрывая боеспособность армии и авторитет власти. Истощение бюджета требовало

жестких мер по восстановлению порядка и созданию системы финансового контроля, за реорганизацию которой и взялся Петр I.

17 марта 1714 года император издает указ «О фискалах и о их должности и действии». За основу реформы взяли административное устройство германских государств. Именно фискалы стали первыми носителями специализированных надзорных функций, которые позже перешли к прокуратуре.¹

Сам термин «прокуратура» Петр Великий заимствовал во Франции после визита в Парижский парламент в 1717 году. Юридическое же учреждение ведомства оформилось серией императорских указов 1722 года:

- Указ от 12 января 1722 года предписывал «быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору», а также создавал подчиненную сеть прокуроров при коллегиях.

- Указ от 18 января 1722 года вводил прокурорские должности на уровне надворных судов для рассмотрения доносов и фискальных материалов.

- Указ от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора» (12 глав, 40 статей) стал регламентом, закрепившим статус Генерал-прокурора как «ока государева» и ревизора сенатских решений.

Главной прерогативой Генерал-прокурора стало право приносить протесты на решения Сената, если те противоречили закону.

Эпоха дворцовых переворотов после смерти Петра I показала зависимость надзора от политической конъюнктуры. При Екатерине I, после учреждения 8 февраля 1726 года Верховного тайного совета, власть сместилась в сторону этой олигархической структуры. Статус Сената и авторитет Генерал-прокурора упали, а прокуратура оказалась на периферии государственного управления.²

Ситуация изменилась в 1730 году с приходом Анны Иоанновны,

¹ О фискалах и о их должности и действии: Указ от 17 марта 1714 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 5. С. 103–106.

² Об учреждении Верховного Тайного Совета: Именной указ от 8 февраля 1726 года. [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

восстановившей петровскую административную модель. Назначенный в 1740 году Генерал-прокурором Н.Ю. Трубецкой вернул ведомству былое влияние. Задачи прокуратуры той эпохи во многом предвосхитили современные стандарты. Ключевыми обязанностями стали надзор за исполнением указов, опротестование незаконных актов, сведение докладов от нижестоящих чинов и участие в уголовных судебных заседаниях. Секретари присутственных мест под страхом жестких санкций обязаны были выдавать прокурорам любые выписки и копии решений.

Очередной расцвет ведомства пришелся на эпоху Екатерины II, назначившей в 1764 году Генерал-прокурором А.А. Вяземского. Императрица видела в прокуратуре главную опору законности.

Она поощряла независимость Вяземского, требуя объективной правды в докладах и допуская споры. В итоге Вяземский сосредоточил в своих руках функции ключевого министра, координируя финансы, внутреннюю политику и юстицию.

Курс на укрепление вертикали продолжил Павел I. Он поручил Генерал-прокурору руководство кодификацией и формирование Уложенной комиссии для систематизации законодательства страны.

Начало XIX века связано с министерской реформой Александра I. Созданное в 1801 году Министерство юстиции организационно слилось с постом Генерал-прокурора. Эту должность занял Г.Р. Державин. Он разработал первые детальные инструкции для чинов и утвердил семь принципов работы губернской прокуратуры. В этот период в практику ведомства внедряются элементы учета преступности, а ежегодные отчеты министерства начинают включать аналитические разделы о динамике криминальных проявлений в стране.

Рубежным этапом стала Судебная реформа 1864 года. Она упразднила сословные суды, сформировав взамен мировые, коронные суды и суд присяжных. Коронные суды, разбиравшие тяжкие дела, начали работать на принципах равенства, гласности и состязательности. Появление суда

присяжных, где вердикт выносили 12 заседателей на основе состязания прокурора и защиты, ввело в практику формулировку «виновен, но заслуживает снисхождения».

Сама прокуратура по реформе 1864 года получила процессуальную автономию: прокуроров вывели из состава судов в самостоятельную обвинительную вертикаль. Они обрели исключительное право возбуждать уголовное преследование на основе любых источников — от рапортов полиции до обывательских слухов. Тогда же оформился надзор за предварительным следствием: прокурор получил право давать указания следователю и опротестовывать его действия.

Революция 1917 года сломала прежнюю систему юстиции. Декрет о суде № 1 от 24 ноября 1917 года упразднил институты судебных следователей и прокурорский надзор.¹ Документация передавалась «особым комиссарам». Разрушение правоохранительных институтов в условиях гражданской войны и хаоса вызвало резкий рост преступности. Бандитизм, спекуляция и саботаж вынудили советскую власть вернуться к идее создания специализированного централизованного органа для поддержания порядка.

Наркомюст разработал проект возрождения надзорного ведомства. 28 мая 1922 года ВЦИК параллельно с принятием УПК РСФСР утвердил Положение о прокурорском надзоре. Документ закрепил независимость прокуроров от местных властей: вертикаль подчинения замыкалась напрямую на центр, на Прокурора РСФСР. Компетенция советской прокуратуры стала шире дореволюционной: помимо уголовных дел, прокуроры получили право надзора за хозяйственными учреждениями, кооперативами и частными предприятиями, что превратило ведомство в инструмент обеспечения социалистической законности.

Конституция СССР 1924 года учредила должность Прокурора

¹ Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О суде» № 1 : от 24 ноября (7 декабря) 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

Верховного Суда СССР. В период реорганизации юстиции с 1926 по 1933 годы окружные прокуратуры заменили районными подразделениями. В 1926 году прокуратура получила право самостоятельно вести предварительное расследование преступлений, что укрепило её автономию на досудебных стадиях процесса.

Великая Отечественная война потребовала перевода надзорной системы на военные рельсы. В прифронтовых регионах территориальные прокуратуры преобразовали в военные. Ведомство боролось как с воинскими преступлениями и дезертирством, так и с хищениями госимущества или карточек. Кадры были истощены: к 1942 году во многих армейских прокуратурах оставалось по два человека — прокурор и следователь. Сроки следствия сократили до 1–3 дней. Военные прокуроры могли направлять правонарушителей в штрафные роты без суда. Одновременно, согласно приказу № 270 от 16 августа 1941 года, на военную прокуратуру возлагался надзор за недопущением произвола и необоснованных расстрелов со стороны войскового командования.¹

В послевоенный период приоритетом стало восстановление экономики и защита социалистической собственности. 24 мая 1955 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, закрепившее статус единой централизованной союзной системы.² Выросли требования к кадрам: назначение требовало высшего юридического образования, вводилась годичная стажировка. Прокуроры получили право опротестовывать акты любых ведомств. Принятые 25 декабря 1958 года Основы законодательства о судостроительстве СССР закрепили за прокурорами надзор за следствием и дознанием. В это время оформились такие направления,

¹ О случаях трусости и сдаче в плен и мерах по пресечению таких действий: Приказ Ставки Верховного Главного Командования Красной Армии от 16 августа 1941 года № 270

² Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 года // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. - июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. С. 114-121.

как надзор за милицией и контроль в местах заключения.¹

Конституция СССР 1977 года выделила прокуратуре отдельную главу, закрепив за Генеральным прокурором СССР функцию высшего надзора за исполнением законов всеми министерствами. Эпоха 1980-х годов с появлением кооперативов и элементов рыночной экономики потребовала оперативного обновления надзорных методик.

Современный этап развития прокуратуры начался с реформ 2007–2011 годов. Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ разделил функции надзора и руководства следствием. Из структуры прокуратуры выделили Следственный комитет, что сократило процессуальные полномочий прокурора на досудебной стадии (часть из них вернули позже).² Сегодня надзор за следствием и дознанием регулируется ст. 37 УПК РФ. Прокурор уполномочен вести уголовное преследование и обязан надзирать за законностью расследования. Фокус внимания сместился от формальной проверки документов к оценке их обоснованности и защите прав участников процесса. Прокурор выступает гарантом соответствия принудительных мер закону, а в суде поддерживает государственное обвинение.

Важным трендом стало внедрение цифровых инструментов. Информационные системы дают прокурорам удаленный доступ к материалам дел, ускоряя их изучение. Применяются аналитические ИТ-платформы для мониторинга нарушений и анализа динамики преступности. При этом модернизация сталкивается с кадровыми проблемами. Дефицит квалифицированных специалистов, способных справляться с высокими нагрузками, требует совершенствования ведомственного образования и повышения престижа службы.

¹ Об утверждении Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик: Закон СССР от 25 декабря 1958 года // Собрание законодательства СССР. 1958. №52. Ст. 741.

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

Конституционные поправки 2020 года (ст. 129) закрепили статус прокуратуры как единой централизованной системы органов. Исторический путь ведомства подтверждает государственно-правовую преемственность. Изменения структуры и функций надзора всегда отражали потребности общества. Если в петровскую и советскую эпохи прокуратура защищала преимущественно фискальные и государственные интересы, то сейчас приоритет отдан правозащитной функции и охране прав граждан. В сфере противодействия коррупции на смену партийному контролю пришел правовой аудит доходов и расходов должностных лиц.

Исторический опыт показывает высокую адаптивность ведомства. Сохраняя централизацию и системность, прокуратура противостоит новым вызовам: киберпреступности, террористическим угрозам и интернет-мошенничеству. Пройдя многовековой путь реформ, институт надзора доказал свою эффективность, оставаясь ключевым элементом системы обеспечения законности в России.

§ 4. Соотношение и разграничение функций прокурорского надзора и ведомственного контроля: сравнительно-правовой аспект

Обеспечение законности и защита прав личности в ходе досудебного производства по уголовным делам относятся к приоритетным задачам правоохранительной политики государства. Нормативно-правовую основу прокурорского надзора за органами предварительного расследования образует иерархическая система актов, возглавляемая Конституцией РФ.

Центральное место в этом механизме занимает УПК РФ, регламентирующий порядок реализации властных полномочий, а также профильные федеральные законы и подзаконные акты, издаваемые Генеральным прокурором РФ. Данные регуляторы определяют границы, в которых надзорные органы проверяют правоприменительную практику следственного аппарата и органов дознания.

Базовым актом в этой сфере является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-1. Он законодательно закрепляет самостоятельный вид прокурорской деятельности — надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.¹

В статье 29 указанного закона четко очерчен предмет надзора:

1. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
2. Установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
3. Выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования;
4. Законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

В отечественной правовой доктрине вопрос о соотношении понятий «надзор» и «контроль» на протяжении многих лет остается дискуссионным. Отсутствие легального разграничения этих дефиниций на законодательном уровне приводит к формированию разных теоретических подходов.

Так, исследователь В.К. Бобров отстаивает позицию тождественности данных категорий. По его мнению, понятия «контроль» и «надзор» выступают синонимами, поскольку их глубинная целевая направленность едина — наблюдение за строгим соблюдением установленных государством правовых норм и правил.²

Иной, дифференцированный подход предлагает Б.Б. Булатов. Анализируя природу государственного управления, он определяет контроль как форму наблюдения за деятельностью конкретного объекта. Главная цель контроля, по мнению ученого, заключается в получении достоверной и оперативной

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995. № 47 Ст. 4472.

² Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник для среднего профессионального образования. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 132 (дата обращения: 14.02.2026).

информации о состоянии дисциплины и законности внутри структуры.¹

Применительно к уголовно-процессуальной специфике феномен ведомственного контроля детально исследован в работах Ю.Е. Винокурова. Он рассматривает ведомственный контроль как регламентированную законом деятельность руководителя следственного органа. В рамках этой функции руководитель наделен полномочиями по проверке законности и обоснованности выносимых следователями процессуальных решений, осуществляет административное и процессуальное руководство ходом следствия, организует работу по раскрытию преступлений и пресекает нарушения со стороны подчиненных сотрудников.²

Развивая данную мысль, Т. Г. Олифиренко рассматривает ведомственный контроль как основное средство обеспечения законности предварительного расследования. Юридическая природа этого института раскрывается автором через систему процессуальных действий и решений руководителя следственного органа:

«Ведомственный контроль – 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».³

Основная цель ведомственного контроля заключается в установлении соответствия служебной и процессуальной деятельности следователей нормам закона, ведомственным приказам руководства и текущей оперативной

¹ Булатов Б.Б. Уголовный процесс : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 136 (дата обращения: 14.02.2026).

² Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 199 (дата обращения: 14.02.2026).

³ Олифиренко Т. Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. № 2 (40). 2014. С. 148.

обстановке. Эта цель конкретизируется в оперативных задачах, главная из которых — непрерывная проверка деятельности должностных лиц следственного аппарата на предмет ее соответствия правовым стандартам Российской Федерации.

Конституционная и процессуальная близость прокурорского надзора и ведомственного контроля очевидна. Оба института призваны выполнять общую макрофункцию — гарантировать законность в досудебном производстве, что сводится к строгому и единообразному исполнению предписаний права всеми участниками уголовно-правовой сферы. Данное обстоятельство обуславливает тесную системную взаимосвязь надзора и контроля.

Они объединены общими целями: обеспечением законности действий стороны обвинения, защитой прав участников процесса (как потерпевших, так и подозреваемых) и своевременным устранением нарушений уголовно-процессуального закона. Более того, действующий УПК РФ наделяет прокурора и руководителя следственного органа (РСО) схожими процессуальными полномочиями. Данное сходство находит отражение в конкретных нормах уголовно-процессуального закона:

- Отмена незаконных решений на стадии возбуждения дела (ст. 148 УПК РФ): и прокурор, и руководитель следственного органа наделены самостоятельным правом отменять необоснованные постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела.

- Контроль за прекращением уголовного преследования (ст. 214 УПК РФ): оба должностных лица уполномочены признать постановление следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным и отменить его.

Несмотря на внешнее сходство и пересечение полномочий, прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль обладают принципиальными различиями. Как справедливо подчеркивает А. С. Тапхаров, совпадение конечной цели деятельности прокурора и руководителя следственного органа не делает их механизмы тождественными. Перед ними

стоят разные тактические задачи, они наделены отличающимися процессуальными функциями и методами работы.¹

Важный критерий разграничения этих институтов связан с характером и направленностью актов реагирования. Ученый Кириллова Н.П. обращает внимание на то, что в рамках ведомственного контроля акты руководителя следственного органа носят императивный, внутриведомственный, управленческий характер. Направленные подчиненным следователям, они нацелены на предупреждение ошибок, прямое руководство следственными действиями и оперативное восстановление нарушенных прав.²

В свою очередь, прокурор не осуществляет административного или непосредственного процессуального руководства следствием. Ему принадлежит право внешнего реагирования и внесения представлений на незаконные решения следственного ведомства в целом, но внутриведомственными управленческими функциями в отношении следователей прокурор не обладает.

С позиции В.К. Бобров, глубинное различие кроется в методологии и степени вовлеченности в расследование. Прокурор, в отличие от руководителя следственного органа, является внешним, межведомственным субъектом. Он не принадлежит к структуре следственного ведомства (СК РФ, Следственного департамента МВД и др.) и реализует свои полномочия на основе принципов автономности и независимости.³

Отсюда проистекает ключевое правило: при отсутствии объективных нарушений закона со стороны органов расследования прокурор не вправе вмешиваться в тактику и ход расследования, уважая процессуальную самостоятельность следователя. Руководитель же следственного органа

¹ Тапхаров А. С. Соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Молодой ученый. № 24 (314). 2020. С. 343.

² Кириллова Н. П. Прокурорский надзор : учебник для среднего профессионального образования. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 132

³ Бобров В. К. Прокурорский надзор : учебник для среднего профессионального образования. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 76

включен в процесс постоянно, контролируя не только законность, но также целесообразность, своевременность и эффективность действий своих подчиненных.

Прокурорский надзор и ведомственный контроль занимают уникальное место в механизме государственной власти. Их скоординированное функционирование призвано обеспечить достижение подлинного назначения уголовного судопроизводства — защиты прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступлений, а также защиты личности от незаконного, необоснованного обвинения или произвольного ограничения ее свобод.

Являясь самостоятельными правовыми институтами, надзор и контроль представляют собой обособленные направления деятельности разных должностных лиц. Однако современная правоприменительная практика обнажает определенные изъяны в законодательном регулировании их соотношения.

Следствием реформ прошлых лет стало существенное процессуальное ограничение компетенции прокурора на стадии предварительного следствия. Наделение руководителя следственного органа широкими полномочиями по управлению следственным процессом привело к некоторому ослаблению надзорной вертикали прокуратуры.

В сложившейся ситуации представляется теоретически обоснованным и практически необходимым внесение точечных изменений в действующее уголовно-процессуальное законодательство. Речь идет о разумном расширении полномочий прокурора в рамках надзора за процессуальной деятельностью следственных органов — в частности, о возвращении прокурору права самостоятельного возбуждения уголовных дел и дачи обязательных для исполнения указаний о направлении расследования. При этом важно подчеркнуть: такое расширение не должно происходить за счет искусственного ограничения адекватных полномочий руководителя следственного органа.

Таким образом, только сбалансированное сосуществование сильного

ведомственного контроля и независимого, полноправного прокурорского надзора способно создать надежный, лишенный внутренних противоречий правовой механизм, гарантирующий незыблемость конституционных прав граждан на досудебных стадиях уголовного процесса.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ НАДЗОРНОЙ И КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Правовой статус прокурора и формы его реагирования на нарушения закона, допущенные следователем

Согласно статье 37 УПК РФ, прокурор совмещает функции уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Для реализации надзорных полномочий закон предусматривает систему правовых средств реагирования, закрепленных в соответствующих актах.

Одним из основных процессуальных документов выступает постановление. В форме постановления прокурор принимает следующие решения:

- об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя и следователя (в пределах установленной компетенции);
- о разрешении жалоб участников процесса;
- о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования.

Наряду с постановлениями прокурор вправе направлять в органы предварительного следствия и дознания требования об устранении нарушений федерального законодательства. На практике также используется такой инструмент, как представление. Однако применение требований и представлений в досудебном производстве сопряжено с рядом теоретических и практических сложностей.

Первая проблема носит нормативно-временной характер. Буквальное толкование пункта 3 части 2 статьи 37 УПК РФ показывает, что требование об устранении нарушений федерального законодательства может быть вынесено прокурором только на стадии предварительного расследования. Следовательно,

до официального возбуждения уголовного дела прокурор формально лишен этого полномочия.

Это создает определенное противоречие: пункт 1 той же части обязывает прокурора надзирать за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, однако эффективных средств реагирования на этапе доследственной проверки (помимо отмены итоговых постановлений о возбуждении дела или об отказе в нем) закон практически не предоставляет. При отсутствии инициативных жалоб граждан в порядке статей 123, 124 УПК РФ прокурор не может оперативно влиять на нарушения, допускаемые в ходе проверки.

На практике этот пробел преодолевается двумя путями:

1. Внесение требований до возбуждения уголовного дела (вопреки ограничению п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Такой подход поддерживается ведомственным регулированием. В частности, Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 г. предписывает прокурорам «пресекать необоснованное проведение процессуальных проверок по сообщениям, не содержащим признаков преступления, используя полномочия, предусмотренные пунктом 3 части 2 статьи 37 УПК РФ». Несмотря на практическую целесообразность, до внесения соответствующих изменений в УПК РФ такие действия выходят за рамки буквального смысла закона.

2. Внесение представлений об устранении нарушений закона на основании ФЗ «О прокуратуре РФ». Данный способ выглядит более легитимным, так как напрямую не противоречит нормам УПК РФ. Генеральная прокуратура РФ ориентирует подчиненных на использование представлений вместо требований при системных нарушениях: регулярном игнорировании запросов прокурора, необоснованной передаче материалов по подследственности и т. д. Представление также применяется на стадии расследования, если нарушения носят систематический характер по нескольким делам или когда ставится вопрос о привлечении должностного лица к дисциплинарной ответственности.

Распространенное использование акта, не упомянутого в УПК РФ, ставит вопрос о его правомерности в уголовном судопроизводстве. Представление предусмотрено статьей 24 ФЗ «О прокуратуре РФ» и относится к сфере общего надзора (за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов). В то же время статья 30 данного закона, регулирующая надзор за следствием и дознанием, о представлении не упоминает.

Длительное время разграничение полномочий затруднялось тем, что органы расследования одновременно выступали объектами как общего, так и процессуального надзора. Ситуация частично изменилась после включения Следственного комитета РФ в перечень объектов общего надзора, что потребовало издания отдельного разграничительного приказа Генерального прокурора РФ. Из логики ведомственного регулирования следует, что в рамках общего надзора прокурор проверяет исполнение органами расследования смежного законодательства (бюджетного, трудового, антикоррупционного), но не уголовно-процессуального. Соответственно, «общенадзорное» представление может вноситься только по факту нарушений в этих сопутствующих сферах.

В связи с этим позиция исследователей (в частности, А.Ф. Смирнова), допускающих свободное использование общенадзорных полномочий в уголовном процессе при отсутствии прямого запрета, представляется спорной. Смысл обособления отраслей надзора заключается в разграничении средств реагирования. Надзор за исполнением законов и соблюдением Конституции соотносится с другими отраслями как общее и частное, уступая место специальному регулированию в сфере уголовной юстиции.¹

В уголовном судопроизводстве действует принцип приоритета УПК РФ перед другими федеральными законами (ст. 7 УПК РФ). Оценивая это положение, Конституционный Суд РФ указал:

«...другими федеральными законами, как относящимися к иным отраслям

¹ Смирнов А.Ф. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2025. С. 39.

законодательства, не должно – исходя из закрепленного в уголовно-процессуальном праве принципа законности при производстве по уголовному делу и очерченного в самом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации предмета регулирования – осуществляться регулирование именно уголовно-процессуальных по своей правовой природе отношений».¹

Поскольку глава 3 раздела III ФЗ «О прокуратуре РФ» прямо отсылает к уголовно-процессуальному законодательству (п. 1 ст. 30), прокурор в досудебном производстве не должен использовать инструментарий главы 1 (общего надзора). Для сравнения: в главе 2 того же раздела (надзор за правами человека) законодатель прямо разрешил использовать общенадзорные средства, сославшись на статью 22. В статье 30 такой отсылки нет, что подтверждает намерение законодателя ограничить перечень средств реагирования.

Данную позицию разделяют ведущие процессуалисты:

- Е.Р. Ергашев отмечает, что каждая отрасль надзора самостоятельна, имеет свои границы и исчерпывающий перечень правовых средств.²
- Ю. Е. Винокуров называет практику вынесения представлений в адрес органов расследования по нормам УПК «мнимым полномочием», не имеющим под собой законных оснований.³

Несмотря на доктринальную спорность, представление обладает практическими преимуществами перед требованием:

- Требование в рамках УПК РФ строго индивидуально. Оно выносится по конкретному уголовному делу и направлено на устранение единичного нарушения. Оно не может ставить вопросы об устранении причин и условий правонарушения, о привлечении к дисциплинарной ответственности или об

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48286/ (дата обращения: 14.02.2026)

² Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 312.

³ Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2026. С. 129.

обобщении однотипных ошибок.

– Представление носит комплексный характер, позволяя реагировать на совокупность нарушений в рамках всего следственного подразделения.

Попытки обосновать параллельное существование требования и представления через аналогию с надзором за ОРД (где применяются оба акта) не вполне состоятельны, так как право прокурора вносить требования в органы ОРД также закреплено лишь на уровне ведомственного приказа и отсутствует в ФЗ «Об ОРД».

Оптимальным решением представляется замена требования представлением в тексте УПК РФ при условии расширения его целеполагания. Существование двух параллельных институтов усложняет правоприменение. Однако легализация представления в досудебном производстве сталкивается с проблемой сроков.

Месячный срок рассмотрения представления, закрепленный в ФЗ «О прокуратуре РФ», неприемлем для уголовного процесса, поскольку равен общему сроку дознания и составляет половину стандартного срока следствия. С другой стороны, пятисуточный срок, установленный ст. 39 УПК РФ для рассмотрения требований, недостаточен для проведения полноценных служебных проверок и организационных мероприятий, которых требует представление. В связи с этим необходим дифференцированный подход к исчислению сроков.

Направления законодательных изменений

Для устранения выявленных пробелов и легализации эффективного инструмента прокурорского реагирования предлагается модернизировать нормы УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ».

Изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ:

1. Пункт 3 части 2 статьи 37 УПК РФ изложить в следующей редакции: наделить прокурора полномочием «вносить представление о нарушении федерального законодательства, допущенных органами предварительного расследования в ходе досудебного производства» (что расширит действие акта

на стадию возбуждения дела).

2. Часть 4 статьи 39 УПК РФ скорректировать, установив обязанность руководителя следственного органа рассмотреть представление прокурора и принять меры по устранению нарушений закона по конкретному уголовному делу или материалу проверки в течение пяти суток.

3. Синхронизировать корреспондирующие нормы в статьях 40.1, 40.2 и 41 УПК РФ, регламентирующих статус начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя. (Вопрос об обязательности таких требований для стороны обвинения остается дискуссионным и требует сопутствующего пересмотра ч. 3 ст. 38 УПК РФ).

Изменения в Федеральный закон «О прокуратуре РФ»:

Дополнить главу 3 раздела III статьей 30.1 следующего содержания:

«Статья 30.1. Представление прокурора в досудебном производстве
Прокурор вправе вносить в органы предварительного следствия и дознания представление об устранении нарушений закона, допущенных в ходе досудебного производства. Указанные органы обязаны устранить данные нарушения по конкретному уголовному делу или материалу проверки сообщения о преступлении в течение пяти суток, а также принять иные меры (включая устранение причин и условий, способствовавших нарушениям) в течение одного месяца. Прокурор вправе ставить в представлении вопрос о дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц».

§ 2. Процессуальные полномочия начальника следственного органа по обеспечению законности и качества предварительного следствия

В отечественном судопроизводстве обеспечение законности при производстве предварительного следствия традиционно возлагалось на прокурора. Однако в результате уголовно-процессуальной реформы 2007–2013 гг. полномочия руководителя следственного органа (РСО) существенно расширились, а его ведомственный контроль стал определяющим фактором

оценки правомерности действий подчиненных следователей.

Обеспечение законности, независимо от соотношения полномочий прокурора и РСО, требует постоянного контроля за соблюдением норм УПК РФ и своевременного устранения нарушений, допускаемых следователем. В деятельности РСО эта функция реализуется через систему уголовно-процессуальных и организационно-управленческих полномочий.

Анализ нормативной базы, научных публикаций и правоприменительной практики позволяет разделить ключевые проблемы ведомственного контроля на две основные группы:¹

1. Внешние проблемы: конфликт полномочий руководителя следственного органа и надзирающего прокурора, вызванный отсутствием сбалансированного механизма их процессуального взаимодействия.

2. Внутренние проблемы: организационно-процессуальные недостатки в деятельности самого РСО (несвоевременное выявление нарушений, контроль за сроками следствия, участие в судебном рассмотрении жалоб на действия или бездействие следователя).

Перераспределение контрольных и надзорных функций привело к преобладанию компетенции руководителя следственного органа над полномочиями прокурора, что вызвало дискуссии в научной среде о скрытом межведомственном противостоянии. Если в сфере дознания прокурор сохранил за собой реальные рычаги руководства, то предварительное следствие получило процессуальную автономию, ограничившую властное влияние прокурора.

Изменение баланса сил повлекло за собой разные подходы ведомств к оценке качества следственной работы.

1. Прокурорский подход: Органы прокуратуры ежегодно указывают на недостатки ведомственного контроля. Так, в докладе Генерального прокурора РФ Совету Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2011 году и о

¹ Комбирович М. С. Конфликт прокурорского надзора и ведомственного контроля руководителя следственного органа в современном уголовном процессе. Молодой ученый. 2025. № 9 (560). С. 157-162. [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/560/123011>.

проделанной работе по их укреплению» констатировалось «критическое состояние ведомственного контроля». Из отчета за 2012 год следовало, что прокуроры вернули для производства дополнительного расследования более 37 тысяч уголовных дел.

2. Следственный (статистический) подход: Официальные данные Росстата (форма статистической отчетности «1-Е») демонстрируют иную динамику после вступления в силу Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ.¹ Показатели работы органов следствия улучшились:

- число реабилитированных лиц сократилось более чем в 2,5 раза;
- количество лиц, в отношении которых суды вынесли оправдательные приговоры, уменьшилось почти на 30%;
- число уголовных дел, возвращенных судами прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, снизилось более чем на 20% (в ряде подразделений такие факты были полностью исключены).

Разногласия в оценке эффективности приводят к спорам между ведомствами, которые иногда переходят в судебную плоскость. В ходе исследования зафиксирован случай привлечения заместителя руководителя следственного органа к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ за умышленное невыполнение требований прокурора, выразившееся в отказе предоставить запрашиваемые материалы проверок.

Специфику межведомственных отношений подтверждают результаты анкетирования практикующих следователей. На вопрос: «Насколько объективной вы считаете практику внесения прокурором требований об устранении нарушений федерального законодательства?» ответы распределились следующим образом:

- 38% — заявили о полном отсутствии объективности со стороны прокурора;

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

- 42% — посчитали, что указанные нарушения должны выявляться самим руководителем следственного органа;
- 15% — отметили, что выявленные прокурором нарушения носили формальный или технический характер;
- 5% — согласились с необходимостью и объективностью такой прокурорской практики.

Данный конфликт полномочий затрудняет эффективную организацию работы следователей и взаимодействие участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Отсутствие единых критериев оценки качества расследования негативно влияет на реализацию принципа законности. Для минимизации нарушений следственные ведомства издают внутренние приказы, регламентирующие алгоритмы предупреждения ошибок, что подтверждает стремление сторон перевести разногласия в конструктивное русло.

Вторая группа проблем связана с непосредственной реализацией РСО своих контрольно-процессуальных функций.

Выявление нарушений закона, допущенных следователями, осуществляется РСО посредством проверки материалов дел и дачи указаний. На практике эти нарушения делятся на две категории:

1. Процессуальные: нарушения порядка производства конкретных следственных действий.

2. Технические: ошибки при составлении процессуальных документов.

Письменные указания РСО выступают главным инструментом ведомственного контроля, отражающим отношения служебной подчиненности. Однако эмпирические данные показывают их редкое применение: письменные указания руководителя присутствовали лишь в 29,5% изученных уголовных дел.

Анкетирование выявило, что руководители следственных органов изучают материалы дел преимущественно при принятии следователем ключевых процессуальных решений (возбуждение ходатайств перед судом,

приостановление или окончание производства). До этого момента следователь определяет направление расследования единолично. Пассивность РСО на промежуточных этапах объясняется расчетом на исправление ошибок на более поздних стадиях и отсутствием должной мотивации.

Серьезным пробелом является то, что РСО не упомянут в числе субъектов проверки и оценки доказательств, закрепленных в ст.ст. 87–88 УПК РФ. Фактически руководитель выполняет эту работу при проверке дел, оценивая относимость, допустимость и достоверность материалов. Поддерживая предложения о наделении РСО правом признавать доказательства недопустимыми, мы полагаем необходимым дополнить закон.

Предлагаемая редакция части 3 статьи 88 УПК РФ: Изложить часть 3 статьи 88 УПК РФ в редакции, предоставляющей полномочия по признанию доказательств недопустимыми руководителю следственного органа наряду с прокурором, следователем и судом.

Такое решение должно приниматься РСО как по собственной инициативе (в ходе проверок), так и по ходатайствам участников процесса или рапорту следователя. Данная мера обоснована тем, что следователи, собирающие доказательства, не всегда могут объективно оценить их дефекты. Анкетирование показало, что 83% опрошенных следователей при обнаружении изъянов в доказательствах предпочитают предварительно согласовывать решение о признании их недопустимыми со своим руководителем.

Существующий комплекс полномочий РСО по контролю за процессуальными сроками является достаточным. Его совершенствование должно идти по пути оптимизации управленческих мер:

- введение обязательных еженедельных проверок материалов дел, по которым срок следствия продлен, с заслушиванием отчетов следователей;
- налаживание прямого взаимодействия с учреждениями судебной экспертизы для недопущения волокиты;
- установление режима личного контроля РСО за каждым делом, находящимся в стадии продления процессуальных сроков.

Судебное обжалование выступает важным способом защиты прав участников досудебного производства. Статья 125 УПК РФ предусматривает возможность участия РСО в судебном заседании, однако анализ практики показывает, что руководители используют это право редко — всего в 18,5% случаев.

Для повышения уровня законности необходимо перевести это направление деятельности из факультативного в обязательное, нормативно закрепив за РСО обязанность:

1. Готовить и приобщать к материалам судебного производства мотивированный письменный отзыв на каждую поступающую жалобу.

2. Лично участвовать в судебном заседании, если предмет жалобы напрямую связан с ограничением конституционных прав и свобод граждан.

Таким образом, стабильный поток жалоб, направляемых гражданами в суды и органы прокуратуры, указывает на недостатки ведомственного контроля. Руководитель следственного органа, несущий ответственность за качество расследования, должен обеспечить своевременное и объективное рассмотрение обращений внутри своего подразделения.

§ 3. Взаимодействие прокурора и органов ведомственного контроля при осуществлении проверок деятельности следователей

Практическое применение теоретических положений о разграничении прокурорского надзора и ведомственного контроля свидетельствует об их постоянном пересечении. Наиболее выражено это проявляется при проведении проверок деятельности органов предварительного следствия.

Основная проблема заключается в том, что оба ведомства осуществляют проверочные мероприятия в отношении одного объекта — деятельности следователя, используя различные правовые инструменты и руководствуясь несовпадающими тактическими задачами при общих целях уголовного судопроизводства.

В настоящее время взаимодействие прокурора и РСО зачастую носит нескоординированный характер, а точки соприкосновения нередко приобретают конфронтационную форму. Выявление прокурором системных нарушений в рамках надзорной деятельности ставит РСО в позицию защиты ведомственных интересов. Вместо совместного устранения следственных ошибок органы часто вступают в длительную официальную переписку, стремятся минимизировать негативные последствия для показателей своих подразделений.

В условиях несовершенства механизмов межведомственного взаимодействия следователь фактически оказывается в ситуации двойного подчинения. С одной стороны, он обязан выполнять императивные указания руководства, с другой — основанные на законе требования надзирающего прокурора, что существенно ограничивает его процессуальную самостоятельность.

Взаимодействие указанных субъектов при организации проверочной деятельности, по мнению Н.С. Каштановой и И.Б. Шегебаева, можно классифицировать по трем типичным моделям. Анализ правоприменения показывает, что четко регламентированный алгоритм совместных или хотя бы скоординированных проверок в действующем законодательстве отсутствует. При направлении прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства (в порядке ст. 37 УПК РФ) РСО нередко оценивает его через призму служебных интересов подразделения. Если признание ошибок влечет ухудшение статистических показателей или наложение дисциплинарных взысканий на подчиненных, ведомственный контроль может оказывать скрытое противодействие.¹

Информационный обмен является основой взаимодействия, однако именно на этом этапе фиксируется наибольшее количество сбоев.

¹ Каштанова Н.С., Шегебаев И.Б. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: вопрос соотношения // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2018. №2 (55). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-kontrol-vopros-sootnosheniya> (дата обращения: 14.02.2026).

Прокурорские проверки базируются на изучении материалов уголовных дел и надзорных производств, доступ к которым часто затруднен. Пользуясь отсутствием в УПК РФ детального регламента и конкретных сроков предоставления дел для надзорной проверки (за исключением передачи дела с обвинительным заключением), РСО затягивают выдачу материалов, ссылаясь на производство неотложных следственных действий или осуществление ведомственного контроля.

В рамках сложившейся практики следователь при получении запроса прокурора направляет рапорт на имя РСО, который может удерживать материалы под предлогом их изучения в связи с продлением сроков следствия. Прокурор в таких случаях вынужден реагировать актами общего надзора либо применять меры административного давления (в частности, по ст. 17.7 КоАП РФ). В результате процессуальное время расходуется на межведомственные споры, что негативно сказывается на сроках расследования преступлений.

Другая коллизия возникает при обнаружении прокурором дефектов в оценке доказательств. РСО фактически проверяет доказательства на предмет допустимости, но юридически лишен права исключать их из материалов дела. Если прокурор указывает на недопустимость ключевого доказательства, а РСО не соглашается с этой оценкой, возникает ситуация, при которой прокурор не наделен полномочиями самостоятельно исключить документ на стадии следствия, а РСО отказывается это сделать из-за риска ослабления позиции обвинения. В подобных случаях, как пишет исследователь В.А. Лазарев, проверка лишь фиксирует ведомственные разногласия, не выполняя функцию очищения материалов дела от неправомерных данных.¹

Для превращения проверочной деятельности в эффективный фильтр против нарушений закона необходима модернизация архитектуры межведомственного взаимодействия посредством введения четких процессуальных регламентов. Алгоритм взаимодействия прокурора и органов

¹ Лазарева В.А. Актуальные проблемы уголовно-процессуального права : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2025. С. 278.

ведомственного контроля должен включать три основных направления:

1. Создание единого цифрового пространства (электронное уголовное дело). Большинство конфликтов при проведении проверок связано с физическим доступом к бумажным материалам. Внедрение защищенной цифровой платформы, предоставляющей прокурору доступ к материалам доследственных проверок и уголовных дел в режиме реального времени (в формате «чтения»), исключит возможность сокрытия документов. Прокурор сможет осуществлять надзор без изъятия уголовного дела у следователя, не нарушая график ведомственного контроля РСО.

2. Институционализация совместных проверочных комиссий. При выявлении системных или повторных нарушений в конкретном следственном подразделении (например, при высоком уровне отмен постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или росте числа жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ) основанием для реагирования должна становиться комплексная проверка. В состав комиссии следует включать как сотрудников аппарата прокуратуры, так и представителей вышестоящих контрольно-методических подразделений следственного органа. Итогом проверки должен выступать единый согласительный акт, обязательный для исполнения обеими сторонами.

3. Введение института процессуального арбитража. Необходимо законодательно разрешить коллизию, связанную с приоритетом указаний РСО или требований прокурора при их существенном расхождении. Если требование прокурора отклоняется РСО, спор не должен оставаться неразрешенным на местном уровне. В УПК РФ целесообразно закрепить ускоренную (в течение 48 часов) процедуру разрешения подобных коллизий на уровне вышестоящего прокурора и руководителя вышестоящего следственного органа, чье совместное решение будет являться окончательным.

Таким образом, правовые средства прокурорского реагирования и инструменты ведомственного контроля должны функционировать в режиме системы сдержек и противовесов, а не конкурировать друг с другом. Ведомственный контроль РСО обеспечивает оперативность и тактическую

гибкость следствия, тогда как прокурорский надзор гарантирует независимую внешнюю оценку и соблюдение конституционных стандартов.

Закрепление в УПК РФ представления прокурора, дифференциация сроков его рассмотрения и нормативная регламентация совместных проверок позволят перейти от межведомственного соперничества к единому стандарту защиты прав граждан в уголовном процессе.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАДЗОРНО-КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ)

Анализ теоретических и нормативных положений, регламентирующих соотношение прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля, требует эмпирического подтверждения на уровне территориальных органов внутренних дел. Материалы производственной практики, пройденной в Отделении МВД России по Балтачевскому району Республики Башкортостан, послужили основой для исследования специфики взаимодействия органов предварительного расследования с органами прокуратуры, а также для выявления системных проблем правоприменения на районном уровне.

Специфика функционирования данного территориального органа обусловлена особенностями обслуживаемого им Балтачевского района: ограниченная штатная численность следственного аппарата и подразделения дознания сочетается со значительным объемом и многозадачностью выполняемых функций, что предопределяет высокую интенсивность взаимодействия между контролирующими и подконтрольными субъектами.

Изучение деятельности следственной группы и подразделения дознания в Отделении МВД России по Балтачевскому району подтверждает тезис о преимущественно ситуационном характере ведомственного контроля, реализуемого руководителем следственного органа. Руководитель следственного органа (РСО), ввиду значительного объема административных и организационно-управленческих функций, не имеет возможности осуществлять непрерывное руководство расследованием по каждому уголовному делу. Вследствие этого проверка материалов носит дискретный характер и привязана к моментам принятия ключевых процессуальных решений (возбуждение ходатайств перед судом, приостановление производства, продление сроков

расследования или направление дела прокурору с обвинительным заключением).

До наступления указанных этапов следователь осуществляет планирование и производство следственных действий фактически единолично, что повышает риск своевременно не выявленных процессуальных ошибок.

Данные правоприменительной практики указывают на существенное расхождение между нормативно установленной процедурой и фактическим механизмом принятия решений. Письменные указания руководителя, являющиеся согласно УПК РФ основным инструментом ведомственного контроля, в материалах изученных уголовных дел Отделения МВД России по Балтачевскому району обнаруживаются лишь в 29,5% случаев, что полностью соответствует общероссийской тенденции.

Преобладающей формой контроля выступают устные предварительные согласования между следователем (дознавателем) и руководством (например, при квалификации преступлений по сложным составам или при решении вопроса о приостановлении дела). В условиях районного отдела устная коммуникация зачастую заменяет собой процессуально оформленные распоряжения, что затрудняет последующую фиксацию этапов ведомственного контроля и распределение персональной ответственности.

Недостатки правового регулирования взаимодействия ведомств отчетливо проявляются на этапе приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях (ст.ст. 144–145 УПК РФ). В структуре поступающих в Отделение заявлений значительную долю составляют кражи имущества, бытовые правонарушения, посягательства на жизнь и здоровье граждан, а также дистанционные мошенничества. Прокуратура Балтачевского района в рамках надзора за законностью регистрации заявлений осуществляет регулярный мониторинг материалов доследственных проверок. При выявлении фактов волокиты или неполноты проверочных действий, совершаемых участковыми уполномоченными, оперативными сотрудниками или

следователями, возникает проблема ограниченности правовых средств прокурорского реагирования.

На практике данная проблема решается путем направления прокурором требований об устранении нарушений федерального законодательства, что не вполне соответствует п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ограничивающему применение данного инструмента стадией предварительного расследования. Руководство Отделения, тем не менее, исполняет данные требования, исходя из практической необходимости обеспечения законности. Применение альтернативного механизма — внесения представлений в порядке общего надзора (ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ») — неэффективно ввиду установленного законом месячного срока их рассмотрения, поскольку решения по материалам проверок должны приниматься в пределах 3, 10 или 30 суток.

Различие в ведомственных критериях оценки эффективности деятельности РСО и прокурора оказывает влияние на сроки расследования уголовных дел. Основными ориентирами для следственного подразделения выступают соблюдение установленных процессуальных сроков, раскрываемость преступлений и обеспечение возмещения материального ущерба, тогда как для органов прокуратуры приоритетом является строгое соблюдение процессуальной формы и минимизация рисков возвращения уголовных дел судом в порядке ст. 237 УПК РФ. В условиях высокой нагрузки на следователей это приводит к разногласиям относительно полноты доказательственной базы.

Направление прокурором требований о производстве дополнительных следственных действий (повторных допросов, выемок) нередко влечет за собой увеличение сроков расследования. Данная проблема усугубляется инфраструктурными особенностями региона: для проведения товароведческих, компьютерно-технических и сложных судебно-медицинских экспертиз материалы направляются в централизованные экспертные учреждения г. Уфы. Длительное ожидание экспертных заключений увеличивает общие сроки

досудебного производства, вызывая необходимость приостановления или продления сроков следствия, что влечет за собой вынесение новых актов прокурорского реагирования со стороны прокуратуры и возражений со стороны руководителя следственного органа.

Практика оценки допустимости доказательств на уровне районного отдела также имеет свою специфику. Результаты анкетирования показывают, что следователи редко самостоятельно выносят постановления о признании собранных ими доказательств недопустимыми при обнаружении процедурных дефектов (например, нарушений при привлечении понятых или ошибок в протоколах следственных действий). Более 80% опрошенных сотрудников предварительно согласуют подобные решения с РСО.

Однако руководитель следственного органа, не имея прямого законодательного полномочия в рамках ст. 88 УПК РФ самостоятельно признавать доказательства недопустимыми, часто дает устные указания по исправлению процессуальных документов. Прокурор выявляет данные дефекты преимущественно на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, что приводит к возвращению материалов для производства дополнительного расследования.

На основе анализа эмпирического материала, полученного в ходе практики, сформулированы следующие предложения по совершенствованию надзорно-контрольной деятельности в территориальных органах внутренних дел:

1. Внедрение системы электронного документооборота в межведомственном взаимодействии. Значительный объем рабочего времени следователей Отделения МВД России по Балтачевскому району затрачивается на копирование и физическую транспортировку материалов уголовных дел в органы прокуратуры. Внедрение сквозного электронного уголовного дела на единой цифровой платформе и предоставление прокурору удаленного доступа в режиме «только чтение» позволит осуществлять непрерывный надзор за

законностью как доследственных проверок, так и активного расследования без изъятия бумажных томов у следователя.

2. Унификация актов прокурорского реагирования. Целесообразно устранить дуализм требований и представлений, закрепив в УПК РФ единый универсальный акт — представление прокурора в досудебном производстве. Это позволит прокурору правомерно реагировать на нарушения на этапе проверки сообщений о преступлениях (ст.ст. 144–145 УПК РФ), а также ставить перед руководством территориального органа МВД вопросы об устранении системных причин следственных ошибок и привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

3. Дифференциация сроков рассмотрения представлений прокурора. Порядок и сроки рассмотрения представлений со стороны РСО или начальника органа дознания должны различаться в зависимости от характера нарушений. Предлагается установить в законе пятисуточный срок для устранения нарушений, касающихся конкретных процессуальных решений или допустимости доказательств. Вопросы организационного характера, требующие проведения служебных проверок или привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности, должны рассматриваться в стандартный месячный срок.

4. Наделение руководителя следственного органа полномочиями по оценке допустимости доказательств. Внесение изменений в ч. 3 ст. 88 УПК РФ, предоставляющих РСО право признавать доказательства недопустимыми по собственной инициативе, по рапорту следователя или ходатайству стороны защиты, позволит своевременно исключать дефектные материалы из уголовного дела до его направления прокурору, снижая процент возвращения дел на дополнительное расследование.

5. Оптимизация контроля за процессуальными сроками посредством организационно-управленческих мер. Действующий нормативный баланс полномочий РСО по продлению сроков является оптимальным, однако требует совершенствования управленческий аспект. Необходимо внедрить практику

обязательного еженедельного заслушивания следователей по делам со сроком расследования свыше двух месяцев с составлением письменных планов-графиков завершения следственных действий. Также предлагается нормативно закрепить обязанность РСО составлять мотивированные письменные отзывы на жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ и обеспечивать личное участие руководства в судебных заседаниях, если предмет обжалования затрагивает конституционные права граждан.

Реализация предложенных мер позволит оптимизировать соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля. На примере деятельности Отделения МВД России по Балтачевскому району очевидно, что сочетание независимого внешнего надзора прокурора и внутриведомственного контроля руководителя следственного органа обеспечивает своевременное предупреждение следственных ошибок, строгое соблюдение конституционных прав участников процесса и достижение целей уголовного судопроизводства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования позволяют сформулировать основные теоретические выводы и практические предложения, направленные на разрешение правовых коллизий в сфере соотношения и взаимодействия прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля в досудебном производстве.

Анализ научных подходов и этапов развития уголовно-процессуального законодательства показывает, что противопоставление надзора и контроля является методологически необоснованным. Данные институты имеют различную правовую природу и должны функционировать как взаимодополняющие элементы системы сдержек и противовесов. Ведомственный контроль РСО выступает инструментом внутреннего управления, оперативного руководства и обеспечения служебной дисциплины, основанным на детальном знании специфики расследования. Прокурорский надзор, напротив, представляет собой независимый внешний механизм, предназначенный для беспристрастной оценки законности правоприменительной деятельности и защиты конституционных прав личности от узковедомственных интересов.

Вместе с тем действующая система досудебного производства не обеспечивает полного баланса указанных функций. Следовательно, обладая декларируемой процессуальной самостоятельностью, на практике находится в ситуации двойного подчинения. Данное положение усугубляется ограниченным перечнем легальных инструментов прокурорского реагирования, а также противодействием со стороны ведомственного контроля, ориентированного на сохранение положительных статистических показателей подразделения.

Анализ практической деятельности Отделения МВД России по Балтачевскому району Республики Башкортостан подтвердил, что системные недостатки нормативного регулирования негативно влияют на

правоприменение на уровне районного звена. К числу основных проблем относятся:

1. Деформация процессуальной формы. Из-за высокой административной нагрузки на руководство легальный механизм письменных указаний РСО практически полностью замещен устными предварительными согласованиями. Это лишает ведомственный контроль фиксируемой основы и размывает персональную ответственность следователя.

2. Правовые компромиссы на стадии доследственной проверки. На этапе приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях (ст.ст. 144–145 УПК РФ) выявился дефицит оперативных мер прокурорского реагирования. Прокуроры вынуждены применять требования об устранении нарушений, которые формально предусмотрены законом только для стадии расследования. Это приводит к практике вынужденных межведомственных соглашений для обеспечения законности.

3. Консервация процессуальных нарушений в доказательственной базе. Ввиду отсутствия у РСО законодательного права самостоятельно признавать доказательства недопустимыми в порядке статьи 88 УПК РФ ведомственный контроль часто игнорирует процедурные ошибки следователей в расчете на то, что они не будут выявлены прокурором или судом. В конечном итоге это влечет за собой возвращение уголовных дел на дополнительное расследование.

Для устранения указанных тенденций и оптимизации взаимодействия надзорно-контрольных органов в рамках выпускной квалификационной работы был разработан комплекс законодательных изменений и организационно-управленческих мер:

1. Реформирование системы актов реагирования. Предлагается исключить из УПК РФ дублирующий и ограниченный по своему содержанию инструмент «требования», внедрив вместо него универсальный процессуальный акт — представление прокурора в досудебном производстве. Это позволит прокурору правомерно и эффективно реагировать на нарушения прав граждан как в ходе расследования, так и на этапе доследственных проверок.

2. Дифференциация сроков рассмотрения. Для сохранения динамики расследования необходимо закрепить в законе дифференцированный порядок рассмотрения представления прокурора. Нарушения процессуального характера (влияющие на движение дела или допустимость доказательств) должны устраняться РСО в течение пяти суток, тогда как вопросы организационно-дисциплинарного характера могут рассматриваться в стандартный месячный срок.

3. Расширение контрольных полномочий РСО. Представляется необходимым внести изменения в часть 3 статьи 88 УПК РФ, наделив руководителя следственного органа правом самостоятельно признавать собранные подчиненными доказательства недопустимыми. Данная мера повысит активность руководства по своевременному устранению процессуальных нарушений до направления дела прокурору.

4. Цифровизация межведомственного взаимодействия. Назрела необходимость полного отказа от бумажного документооборота при проведении проверок. Внедрение сквозного электронного уголовного дела с удаленным доступом для прокурора в режиме «только чтение» позволит устранить межведомственные конфликты, связанные с физическим истребованием томов дел, и исключит факты волокиты.

Реализация предложенных реформ позволит перевести взаимоотношения прокурора и органов ведомственного контроля из плоскости межведомственных коллизий в русло конструктивного взаимодействия. Прокурорский надзор и ведомственный контроль должны функционировать как единая система фильтров, гарантирующая неотвратимость наказания для виновных лиц и безусловную защиту прав и свобод каждого гражданина, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52. – Ст. 4921.

4. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации, - 20.11.1995. – № 47 – Ст. 4472.

6. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

7. Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и плана-графика по ее реализации: Распоряжение Правительство РФ от 21 декабря 2023 г. № 3745-р. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

8. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7,

15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48286/ (дата обращения: 14.02.2026)

9. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 03.02.2012 № 77 (ред. от 29.06.2018, с изм. от 29.04.2021). [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

10. О фискалах и о их должности и действии: Указ от 17 марта 1714 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 5. С. 103–106.

11. Об учреждении Верховного Тайного Совета: Именной указ от 8 февраля 1726 года. [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

12. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О суде» № 1 : от 24 ноября (7 декабря) 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

13. О случаях трусости и сдаче в плен и мерах по пресечению таких действий: Приказ Ставки Верховного Главного Командования Красной Армии от 16 августа 1941 года № 270 [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2026).

14. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 года // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 114—121.

15. Об утверждении Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик: Закон СССР от 25 декабря 1958 года // Собрание законодательства СССР. — 1958. — №52. — Ст. 741.

II. Учебная, научная литература и иные материалы:

1. Аушев, М.А. Прокурорский надзор и ведомственный контроль - как средства устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона // Вопросы российской юстиции. 2020. №7. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-kontrol-kak-sredstva-ustraneniya-suschestvennyh-narusheniy-ugolovno-protsessualnogo-zakona> (дата обращения: 14.02.2026).

2. Арестова, Е.Н. Уголовно-процессуальная деятельность полиции : учебник для вузов / Е. Н. Арестова, А. С. Есина, О. Е. Жамкова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 241 с.

3. Бобров, В.К. Прокурорский надзор : учебник для среднего профессионального образования / В. К. Бобров. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 191 с.

4. Булатов, Б.Б. Уголовный процесс : учебник для вузов / под редакцией Б. Б. Булатова, А. М. Баранова. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 565 с.

5. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под редакцией Ю. Е. Винокурова. – 18-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 498 с.

6. Ергашев, Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов / Е. Р. Ергашев. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 414 с.

7. Каштанова, Н.С., Шегебаев, И.Б. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: вопрос соотношения // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2018. № 2 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-kontrol-vopros-sootnosheniya> (дата обращения: 14.02.2026).

8. Кириллова, Н.П. Прокурорский надзор : учебник для среднего профессионального образования / Н. П. Кириллова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 228 с.

9. Комбирович, М.С. Конфликт прокурорского надзора и ведомственного

контроля руководителя следственного органа в современном уголовном процессе / М. С. Комбирович. – Текст : непосредственный // Молодой ученый. – 2025. – № 9 (560). – С. 157-162.

10. Лазарева, В.А. Актуальные проблемы уголовно-процессуального права : учебник для вузов / под редакцией В. А. Лазаревой, А. А. Тарасова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 434 с.

11. Олефиренко Т.Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. № 2 (40). 2014. С. 148.

12. Резник, Г.М. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник для вузов / под общей редакцией Г. М. Резника. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2026. – 506 с.

13. Смирнов, А.Ф. Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / под редакцией А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

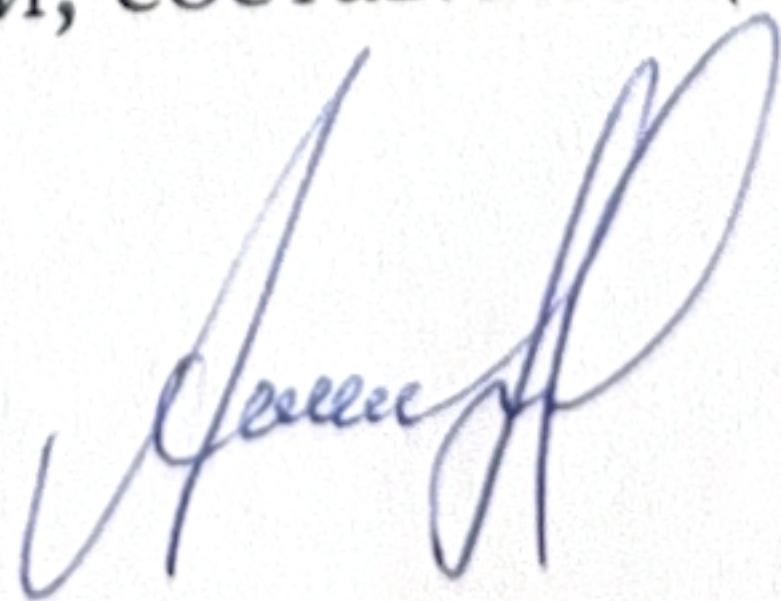
14. Тапхаров, А.С. Соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Молодой ученый. № 24 (314). 2020. С. 343.

15. Телигисова, С.С. Правовое обеспечение прокурорского надзора как вида государственной деятельности: методические рекомендации / С.С. Телигисова, А.Р. Арсланова, А.Р. Хаметова. – Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2025. – 24 с. – Текст: непосредственный

Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником

Материал не содержит сведений, составляющих государственную тайну и

(или) служебную тайну



Абдрахманов М.Д.