

*Введение: проведение прокурором проверок исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам является основной формой осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания. Цель: сформировать представление о порядке проведения прокурорских проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, а также о способах и методах их организации. Методологическая основа: совокупность диалектического, системного методов исследования. Результаты: предложено оптимизировать правовое регулирование порядка проведения проверок, унифицируя при этом практические рекомендации и положения ведомственных нормативных правовых актов. Вывод: методологические основы организации проведения прокурором проверок должны составлять унифицированную форму порядка осуществления прокурорских проверок, детально регламентированную законом.*

*Ключевые слова:* досудебное производство; прокурор; прокурорский надзор; прокурорская проверка; уголовный процесс.

**Екатерина Владимировна Богатова**, канд. юрид. наук, доцент,  
кафедра прокурорского надзора и криминологии,  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
Саратов, Россия;  
bogatovaev@yandex.ru

**Ольга Алексеевна Грачева**, канд. юрид. наук, старший преподаватель,  
кафедра прокурорского надзора и криминологии,  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
Саратов, Россия;  
letsik91@mail.ru

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ**

**Введение.** Прокурорская проверка – основной способ выявления нарушений уголовно-процессуального законодательства. Результат такой проверки – вывод о нарушении закона либо о том, что деятельность поднадзорных органов отвечает законодательно установленным требованиям [2, с. 175]. В юридической литературе большинство авторов именно проверку исполнения закона называют основным правовым средством прокурорского надзора [2, с. 9; 3, с. 50; 5; 9, с. 140; 11].

Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры РФ свидетельствует о чрезвычайной важности данного вида деятельности прокурора, так, например, за январь – декабрь 2018 года в ходе осуществления надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства выявлено 5 159 080 случаев нарушения закона, в 2017 году – 5 156 665 случаев нарушений закона, что на 1,8 % больше, чем за аналогичный период 2016 года (Статистические дан-

ные об основных показателях деятельности органов прокуратуры РФ за 2017/2018 гг. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ).

Анализируя деятельность прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, А. Д. Назаров говорит: «лишь прокуратура способна эффективно и профессионально обеспечить постоянное слежение за исполнением законов на всех стадиях уголовного процесса, что реально дает возможность достигать цели и задачи уголовного судопроизводства, своевременно и быстро выявлять, устранять и предупреждать как следственные, так и судебные ошибки» [7, с. 127].

При этом Генеральный прокурор РФ постоянно обращает внимание на непосредственную связь эффективности прокурорского надзора, повышения качества следствия и предупреждения нарушений уголовно-процессуального законодательства с совершенствованием форм и методов надзорной деятельности, оптимизацией прокуроров и следователей следственных органов (Указание Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16.12.2008 № 272/49/5/206; Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 25.02.2009 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка»). Поэтому постоянное совершенствование методов осуществления прокурорских проверок в уголовном процессе является одной из первостепенных задач правоприменителей.

**Обсуждение.** Сам термин «метод» определяется как «систематизированная совокупность шагов, действий, которые нацелены на решение определенной задачи или достижение определенной цели», можно сказать, что метод означает «способ достижения цели, решения конкретной задачи» [10, с. 808].

В основе деятельности прокурора по проведению проверок в досудебном производстве по уголовным делам лежит метод постоянного наблюдения. Так, Ш. М. Абдул-Кадыров указывает, что «прокурорский надзор имеет характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам» [1, с. 20]. Данный метод красной линией прослеживается в правовой регламентации полномочий прокурора в уголовном процессе, начиная от создания органов прокуратуры и по настоящее время. В этой связи стоит согласиться с обоснованным мнением Е. Г. Лиходаева о том, что «в новых условиях изменения полномочий прокурора в стадиях досудебного производства, сущность его надзорной деятельности, основанная на методе постоянного наблюдения, остается неизменной» [4].

В свою очередь, метод прокурорской проверки в досудебном производстве обусловлен правовым регулированием деятельности прокурора по проведению данного вида проверок за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, а также их должностных лиц.

Вся деятельность по ее осуществлению протекает в строго установленном законом порядке и регламентирована Уголовно-процессуальным кодексом РФ, а также Законом «О прокуратуре РФ» и нормативными актами Генеральной прокуратуры РФ.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ в ст.ст. 37, 87, 211, 214 и т.д. содержит упоминание о проведении прокурорами проверок в досудебных

стадиях уголовного процесса, однако, к сожалению, порядок и сроки проведения прокурорских проверок не регламентирует.

Большинство вопросов по проведению прокурорами проверок в досудебном производстве разрешается в приказах Генерального прокурора Российской Федерации:

1) от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»;

2) от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»;

3) от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»;

4) от 1 ноября 2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, руководителя следственного органа и прокурора»;

5) от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;

6) от 3 июля 2013 г. № 262 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме»;

7) от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;

8) от 12 июля 2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»;

9) от 15 марта 2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам».

В вышеперечисленных приказах Генеральной прокуратуры РФ регламентирована периодичность проведения прокурорских проверок:

1) «систематически, но не реже одного раза в месяц проводятся проверки законности действий и решений органов дознания и следствия в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях»;

2) «ежемесячно проводятся проверки в органах дознания законности и обоснованности прекращения уголовных дел, уголовного преследования»;

3) «систематически проводятся проверки законности содержания лиц в камерах административно-задержанных»;

4) «регулярно, в том числе в вечернее и ночное время, – проверки законности содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных»;

5) «не менее одного раза в полугодие проводятся проверки условий содержания задержанных и арестованных в помещениях для подсудимых и конвоя судов, военных судов» (совместно с представителями территориальных органов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации).

Однако на практике обозначенные проверки проводятся прокурорами чаще, так как приказами прокуроров регионов устанавливается более частая периодичность проведения проверки (например, Приказом Прокурора Саратовской области устанавливается, что проверка при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях должна проводиться не реже 1 раза в неделю). Например, Указанием прокуратуры Воронежской области от 7 мая 2013 года № 66/20 «Об основных направлениях работы органов прокуратуры Воронежской области по противодействию преступности» прокурорам предписывается «строго соблюдать установленную руководящими организационно-распорядительными документами периодичность проверок исполнения органами предварительного следствия и дознания УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях» (п. 1.6) и «каждое полугодие до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, информировать управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области о результатах комплексного анализа состояния преступности, способствующих ей причин и условий, а также эффективности мер противодействия и предупреждения» (п. 2.1).

Стоит отметить, что в УПК РФ также обозначены сроки проведения прокурорских проверок, так как закон устанавливает период, в течение которого прокурор имеет право отменить незаконное и(или) необоснованное решение следователя (дознателя).

При проведении первого вида проверки (при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях) в УПК РФ устанавливается два срока:

1) 24 часа с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, возможно отменить незаконное или необоснованное решение о возбуждении уголовного дела и соответственно проверить его законность и обоснованность;

2) 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении – законность и обоснованность постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Такие сроки являются, на наш взгляд, обоснованными, так как на стадии возбуждения уголовного дела от быстроты и своевременности реагирования зависит все дальнейшее производство по уголовному делу.

При проведении проверок законности решений органов предварительного следствия УПК РФ устанавливает следующие сроки:

1) 14 суток с момента получения материалов уголовного дела – постановление о приостановлении предварительного следствия;

2) 14 суток с момента получения материалов уголовного дела – постановление о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

В Законопроекте № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» предлагается данный срок исключить из УПК РФ, что, на наш взгляд, является необоснованным. УПК РФ устанавливает 14 суток для отмены незаконного постановления со дня получения материалов уголовного дела. Данного срока достаточно для проведения проверки и принятия решения. Установление конкретных сроков проведения проверки способствует правильной организации работы и распределению нагрузки. Кроме того, это позволяет обеспечить своевременное реагирование на незаконное и необоснованное решение следователя.

Относительно итоговой проверки УПК РФ устанавливает следующие сроки:

- 1) 10 суток с момента поступления уголовного дела с обвинительным заключением (этот срок может быть продлен вышестоящим прокурором до 30 суток) – для проверки материалов уголовного дела и принятия решения о его направлении в суд;
- 2) 2 суток с момента поступления уголовного дела с обвинительным актом;
- 3) 3 суток – уголовного дела, поступившему с обвинительным постановлением, – для проверки материалов уголовного дела.

Данные сроки, на наш взгляд, не являются пресекательными, так как в УПК РФ не указывается на наступление последствий в форме невозможности принятия решения после истечения указанных сроков. При этом стоит учитывать, что данные нормы должны толковаться в соотношении с Конституцией РФ и максимально обеспечивать защиту прав граждан в уголовном процессе. Исходя из назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ) можно сделать вывод, что данные сроки не могут являться пресекательными. Следовательно, в случае их нарушения должностным лицом органа прокуратуры, данное должностное лицо несет дисциплинарную ответственность, но сам факт нарушения сроков не отменяет возможности проведения проверки и принятия прокурором решения.

Приведенные выше законы и Приказы составляют правовую основу организации прокурорских проверок в досудебных стадиях уголовного процесса. Однако, как показывает их анализ, порядок, большинство сроков проведения проверок, а также полномочия прокуроров по их производству они не устанавливают.

Помимо правовых основ важной составляющей являются методические рекомендации по проведению прокурорских проверок.

**Результаты.** Проведение прокурорских проверок в досудебных стадиях уголовного процесса состоит в применении предусмотренных УПК РФ и законом о прокуратуре РФ правовых средств. Однако даже при внесении соответствующих изменений, закон не сможет дать конкретное практическое руководство о том, как и когда нужно применять правовые средства для выявления и устранения нарушений закона. Такие рекомендации вырабатываются в результате научной деятельности и в процессе практики прокурорского надзора. Наиболее эффективные из них, апробированные на практике, закрепляются в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ, а также в методических пособиях, разработках, рекомендациях и информационных письмах. Совокупность таких научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств составляет методику проведения прокурорских проверок [8, с. 15–16].

Методики проведения прокурорских проверок различных видов могут существенно отличаться. В то же время, как справедливо отмечено в юридической литературе, существуют некоторые общие положения, значимые для подготовки и проведения проверок исполнения законов. В первую очередь это касается типичных нарушений, знание которых позволяет прокурору проводить проверку более целенаправленно и эффективно [6, с. 137].

Методика носит творческий, индивидуальный характер, где в полной мере проявляются высокопрофессиональные навыки работника, имеет значение стаж работы прокурора, его инициативность и предприимчи-

вость. Как правильно отмечено: «Методика прокурорской деятельности вырабатывается практикой и теорией прокурорского надзора, находит отражение в научных работах, методических рекомендациях, направляемых подчиненным прокурорам руководителями главных управлений Генеральной прокуратуры РФ, прокурорами субъектов РФ, а в некоторых случаях и в нормативных актах Генеральной прокуратуры РФ (приказах, указаниях), приобретая обязательный характер» [8, с. 57].

**Заключение.** Как представляется, в целях повышения эффективности деятельности прокурора по осуществлению надзора, а также правильного и единообразного применения закона необходимо оптимизировать правовое регулирование порядка проведения прокурорских проверок, унифицируя при этом оптимальные практические рекомендации и положения ведомственных нормативных актов Генеральной прокуратуры РФ.

#### Список литературы

1. **Абдул-Кадыров Ш. М.** Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 4(36). С. 19 – 23.
2. **Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е.** Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 380 с.
3. **Козлов А.** О пределах общего надзора // Соц. законность. 1976. № 6.
4. **Лиходаев Е. Г.** Деятельность прокурора по надзору за регистрацией сообщений о преступлениях // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 6 (52). С. 105 – 108.
5. **Ломовский В. Д.** О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89 – 93.
6. **Методика** и тактика проведения прокурорской проверки: учеб. пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юрид. ин-та (филиала) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. 240 с.
7. **Назаров А. Д.** Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса: учеб. пособие. Красноярск: Изд-во Краснояр. гос. ун-та, 2000. 256 с.
8. **Прокурорский надзор:** учебник / под ред. Н. В. Ласкиной. М.: Юстицинформ, 2012. 261 с.
9. **Синельщиков Ю. П.** Правовые средства прокурорского надзора // Настольная книга прокурора // под ред. С. И. Герасимова. М.: Эсклит, 2003. 850 с.
10. **Советский** энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд., испр. и доп. М.: Советская энциклопедия, 1989. 1633 с.
11. **Чурикова А. Ю.** Осуществление прокурором уголовного преследования в досудебном производстве // Юридическая наука. 2019. № 9. С. 74 – 78.

#### References

1. **Abdul-Kadyrov Sh.M.** [Prosecutor's supervision over the execution of laws in pre-trial proceedings in criminal cases], *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation], 2013, no. 4(36), pp. 19-23. (In Russ.)
2. **Vinokurov A.Yu. (Ed.), Vinokurov Yu.Ye.** *Prokurorskiy nadzor* [Prosecutor's supervision], 5-ye izd., pererab. i dop. Moscow: Yurayt, 2019, 380 p. (In Russ.)
3. **Kozlov A.** [On the limits of general supervision], *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 1976, no. 6. (In Russ.)
4. **Likhodayev Ye.G.** [Activity of the prosecutor on supervision of registration of messages about crimes], *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy akademii prava* [Bulletin of the Saratov State Academy of Law], 2006, no. 6 (52), pp. 105-108. (In Russ.)

5. **Lomovskiy V.D.** [On the concept and content of the prosecutor's check], *Pravovedeniye* [Jurisprudence], 1988, no. 5, pp. 89-93. (In Russ.)
6. **Korshunova O.N. (Ed.)** *Metodika i taktika provedeniya prokurorskoj proverki* [Methodology and tactics of the prosecutor's inspection], St. Petersburg: Izdatel'stvo St. Peterb. yurid. in-ta (filiala) Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, 2014, 240 p. (In Russ.)
7. **Nazarov A.D.** *Sledstvennyye oshibki v dosudebnykh stadiyakh ugolovnogo protsessa* [Investigative errors in the pre-trial stages of the criminal process], Krasnoyarsk: Izdatel'stvo Krasnoyar. gos. un-ta, 2000, 256 p. (In Russ.)
8. **Laskina N.V. (Ed.)** *Prokurorskiy nadzor* [Prosecutor's supervision], Moscow: Yustitsinform, 2012. 261 p. (In Russ.)
9. **Sinel'shchikov Yu.P., Gerasimov S.I. (Ed.)** *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor], Moscow: Esklit, 2003, 850 p. (In Russ.)
10. **Prokhorov A.M. (Ed.)** *Sovetskiy entsiklopedicheskiy slovar'* [Soviet encyclopedic dictionary], 4-ye izd., ispr. i dop. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya, 1989, 1633 p. (In Russ.)
11. **Churikova A.Yu.** [Implementation by the prosecutor of criminal prosecution in pre-trial proceedings], *Yuridicheskaya nauka* [Legal science], 2019, no. 9, pp. 74-78. (In Russ.)

### **Theoretical Basis of Prosecutor's Inspections in Pre-Trial Criminal Proceedings**

**E. V. Bogatova**, *Cand. of Legal Sci., Associate Professor,  
Department of Prosecutor's Supervision and Criminology,  
Saratov State Law Academy, Saratov, Russia;  
bogatovaev@yandex.ru*

**O. A. Gracheva**, *Cand. of Legal Sci., Senior Lecturer,  
Department of Prosecutor's Supervision and Criminology,  
Saratov State Law Academy, Saratov, Russia;  
letsik91@mail.ru*

*The prosecutor's inspection of the implementation of the law in pre-trial criminal proceedings is the main form of prosecutorial supervision over the procedural activities of the bodies of preliminary investigation and inquiry. The study aims to form an idea about the procedure for conducting prosecutorial inspections in the pre-trial stages of criminal proceedings, as well as about the ways and methods of their organization. The methodological basis is a set of dialectical, systemic research methods. It is proposed to optimize the legal regulation of the procedure for conducting inspections, while unifying practical recommendations and provisions of departmental regulatory legal acts. It is concluded that methodological foundations of the organization of inspections by the prosecutor should be a unified form of the procedure for the implementation of prosecutorial inspections, regulated in detail by law.*

**Keywords:** pre-trial proceedings; prosecutor; prosecutor supervision; prosecutor's inspection; criminal process.

© E. В. Богатова, 2020

© О. А. Грачёва, 2020

*Статья поступила в редакцию 21.03.2020*

При цитировании использовать:

**Богатова Е. В., Грачёва О. А.** Теоретические основы организации прокурорских проверок в досудебном производстве по уголовным делам // *Право: история и современность*. 2020. № 3(12). С. 124 – 130. doi: 10.17277/pravo.2020.03.pp.124-130