

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Грачёва Ольга Алексеевна

**ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНА
КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА НАДЗОРА ПРОКУРОРА
В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

12.00.09 – уголовный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Манова Нина Сергеевна

Саратов – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	19
1.1. Сущность и значение проверки прокурором исполнения требований закона в досудебных стадиях уголовного процесса.....	19
1.2. История становления и современная регламентация осуществления прокурором проверок исполнения закона органами предварительного расследования.....	39
1.3. Классификация и содержание проверок исполнения требований закона, осуществляемых прокурором в досудебном производстве по уголовным делам.....	62
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ	83
2.1. Поводы и пределы проведения прокурором проверок при осуществлении досудебного производства.....	83
2.2. Порядок осуществления прокурорами проверок в досудебных стадиях уголовного процесса	100
2.3. Процессуальное оформление результатов проведенной прокурором проверки исполнения законов органами предварительного расследования	132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	160
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	168
ПРИЛОЖЕНИЯ	211
Приложение 1	211
Приложение 2	224
Приложение 3	231

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью органов расследования является важнейшей процессуальной гарантией законного и обоснованного разрешения уголовного дела, обеспечения прав и законных интересов его участников и, как следствие, достижения общего назначения уголовного судопроизводства. В 2017 году в ходе осуществления надзорной деятельности в досудебном производстве прокурорами выявлено 5 156 665 случаев нарушения закона, что на 1,8 % больше, чем за аналогичный период 2016 года¹. Подавляющее большинство случаев нарушений закона органами дознания и предварительного следствия выявляются прокурором при проведении им проверок исполнения требований действующего законодательства, которые являются основной формой осуществления прокурором надзора в досудебном производстве по уголовным делам. Однако Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) дает самую поверхностную регламентацию данной деятельности прокурора, как правило, лишь упоминая о том или ином виде проверки, но не устанавливая порядок ее проведения.

Фактическое отсутствие процессуального порядка проведения прокурором проверок деятельности органов расследования вынужденно компенсируется в ведомственных приказах, инструкциях и указаниях, в которых сроки и порядок проведения прокурором проверок часто меняются. Такие законодательные пробелы и коллизии, отсутствие системности в регулировании процедуры проведения прокурором проверок исполнения закона в досудебных стадиях уголовного процесса, отсутствие единства формы их осуществления, четкого указания на итоговые документы, которые

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 20.02.2018).

должны завершать соответствующую проверку, приводят к существенному снижению эффективности осуществления прокурором надзора в досудебном производстве.

Согласно результатам проведенного в рамках настоящего исследования анкетирования работников органов прокуратуры, абсолютное большинство из них (74,5 %) считает, что в УПК РФ необходимо закрепление понятия «прокурорская проверка исполнения закона» и унифицированной формы ее проведения.

Актуальность темы настоящего диссертационного исследования связана также с тем, что в теории уголовного процесса многие вопросы, связанные с деятельностью прокурора в досудебном производстве, продолжают оставаться весьма дискуссионными. Подобная ситуация является следствием того, что законодатель в последние годы активно ведет поиски наиболее эффективной роли прокурора в досудебном производстве, внося существенные изменения в его процессуальное положение и полномочия¹. Однако такие изменения закона нередко принимаются без должной подготовки, проработки соответствующей концепции, предварительного обсуждения с учеными и практиками, без оценки возможных рисков. В результате это не только создает дополнительные трудности в правоприменении, но и порождает дискуссии в теории уголовного процесса, в ходе которых высказываются диаметрально противоположные, взаимоисключающие предложения, касающиеся

¹ См.: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (с изм. и доп. от 04.06.2014, № 145-ФЗ) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24, ст. 2830; Российская газета. 2014. 6 июня; Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (с изм. и доп. от 31.12.2017, № 492-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 16; 2018. № 1 (ч. I), ст. 76; Федеральный закон от 05.06.2012 № 53-ФЗ (с изм. и доп. от 19.02.2018, № 27-ФЗ) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 24, ст. 3070; Российская газета. 2018. 21 февраля.

надзорных полномочий прокурора и, в частности, полномочий по проведению им проверок законности досудебного производства.

Данные обстоятельства (многочисленные законодательные пробелы в регламентации осуществления проверок прокурором соблюдения требований закона органами предварительного расследования и связанные с этим трудности в правоприменении, а также отсутствие специальных комплексных научных исследований сущности и порядка осуществления проверок в сфере уголовного судопроизводства) делают тему настоящего диссертационного исследования актуальной и значимой не только в теоретическом, но и в практическом отношении.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы деятельности прокурора в досудебном производстве по уголовным делам никогда не выпадали из поля зрения российских ученых-правоведов. Исследованием вопросов, связанных с осуществлением прокурором надзорной деятельности в досудебном производстве, занимались В.И. Басков, Ю.Н. Белозеров, В.В. Гаврилов, Б.А. Галкин, И.А. Гельфанд, Л.Н. Гусев, Н.В. Жогин, В.К. Звирбуль, М.П. Кан, М.П. Маляров, В.А. Михайлов, И.Л. Петрухин, М.Ю. Рагинский, Р.А. Руденко, В.М. Савицкий, Г.И. Скаредов, М.С. Строгович, В.Я. Чеканов, Н.А. Якубович и др.

В последние десятилетия различные аспекты прокурорской деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства были предметом научного интереса Ш.М. Абдул-Кадырова, А.Н. Агеева, К.В. Андреева, Г.Г. Анисимова, Б.Т. Безлепкина, Е.А. Буглаевой, Е.Н. Бушковской, В.Г. Бессарабова, Л.В. Веницкого, Ю.Е. Винокурова, С.Э. Воронина, С.И. Герасимова, Н.В. Горак, Е.Р. Ергашева, Д.И. Ережипалиева, А.С. Жабкина, К.В. Капинуса, К.А. Кашаева, Н.А. Кириенко, Я.А. Климовой, Г.Н. Королева, В.Ф. Крюкова, И.В. Кушнир, Е.Г. Лиходаева, Н.С. Мановой, А.Д. Пестова, П.А. Пригорща, Н.В. Субановой, А.В. Сухинина, Д.А. Сычева, А.Г. Тетерюк, М.Е. Токаревой,

А.А. Тушева, А.В. Федулова, Э.А. Хайруллиной, А.Г. Халиулина, Г.П. Химичевой, Т.Ю. Цапаевой, А.В. Чубыкина, А.Ю. Чуриковой, В.С. Шадрина, С.А. Шейфера и многих других.

Изучением сущности и содержания прокурорской проверки в целом занимался В.Д. Ломовский. Заметный вклад в исследование вопросов методики и тактики проведения прокурором проверок внесли Е.А. Бурмистрова, И.И. Головки, Г.В. Дытченко, О.Н. Коршунова, Н.В. Кулик, Е.Л. Никитин, Д.М. Плугарь, К.А. Чуклинов. Отдельные вопросы проведения прокурором проверок освещались также в работах Л.В. Брусницына, А.Ю. Винокурова, Е.Р. Ергашева, А.Ф. Соколова, А.А. Фирсовой, В.А. Шишановой.

Однако вопросы осуществления прокурором проверок традиционно рассматривались в рамках изучения его общенадзорной деятельности. Самостоятельных же исследований проблем осуществления прокурором проверок в сфере уголовного судопроизводства до настоящего времени не проводилось.

Изложенное предопределило выбор темы диссертации и направлений ее исследования, дало возможность разработать рекомендации, которые позволяют преодолеть существующие ныне проблемы осуществления прокурором проверок исполнения закона органами предварительного расследования как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* являются регулируемые нормами уголовно-процессуального права общественные отношения, возникающие и развивающиеся при осуществлении прокурором проверок исполнения закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Предметом исследования выступают нормы законов, регулирующих деятельность прокурора по проведению проверок процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, положения

ведомственных нормативных актов, относящихся к этой сфере, источники, содержащие официальное и доктринальное толкование соответствующих норм и правил, а также материалы практики реализации указанных норм.

Цель и задачи диссертационного исследования. *Цель исследования* заключается в разработке теоретических основ проверки прокурором исполнения закона в досудебных стадиях уголовного процесса, обосновании необходимости её четкого процессуального закрепления, а также формулировании предложений по совершенствованию правовой регламентации и практики осуществления прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Исходя из поставленной цели, в диссертационной работе разрешаются следующие *задачи*:

- раскрыть ключевые признаки проверок прокурором исполнения закона и выявить отличительные особенности проверок, осуществляемых прокурором в досудебных стадиях уголовного процесса;

- охарактеризовать сущность и значение проверки прокурором исполнения закона органами предварительного следствия и дознания и на этой основе дать определение указанного вида проверки;

- проанализировать генезис деятельности прокурора по осуществлению проверок исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам и ее правового регулирования;

- разработать авторскую классификацию проверок, осуществляемых прокурором в досудебных стадиях уголовного процесса, и проанализировать их виды;

- выявить недостатки правового регулирования проведения прокурором проверок на досудебных стадиях российского уголовного процесса;

- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования проведения прокурором проверок в уголовном процессе и практики их осуществления.

Научная новизна исследования выражается в том, что впервые на уровне современных уголовно-процессуальных реалий разработаны теоретические основы проверок законности деятельности органов расследования, проводимых прокурором в досудебном производстве по уголовным делам, позволяющие рассматривать их в виде относительно обособленной совокупности правовых норм, обеспечивающих осуществление надзорной деятельности прокурора, а также предложена детальная уголовно-процессуальная регламентация порядка проведения таких проверок.

Автором раскрыта сущность проверки прокурором исполнения закона в досудебных стадиях уголовного процесса, выявлены ее характерные черты, что позволило отграничить ее от иных видов проверок прокурора, а также дало возможность сформулировать порядок правового регулирования в УПК РФ различных видов проверок исполнения закона в досудебном производстве.

В диссертации дано авторское определение проверки исполнения закона как основной формы надзора прокурора в уголовном судопроизводстве и предложена собственная классификация таких проверок.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Проверка прокурором исполнения закона органами предварительного расследования, являясь основной формой его надзорной деятельности в уголовном судопроизводстве, имеет следующие наиболее значимые особенности:

- это вид уголовно-процессуальной деятельности, в силу чего четкая регламентация порядка ее проведения должна содержаться в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации. Положения федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающие порядок осуществления общенадзорных проверок, не могут в полной мере применяться при проведении проверок исполнения

закон при производстве по уголовным делам, так как в последнем случае прокурор вправе осуществлять лишь предоставленные ему УПК РФ полномочия, и его реакцией на выявленные по итогам проверки нарушения закона может быть только применение мер прокурорского реагирования, влекущих уголовно-процессуальные последствия;

- при осуществлении проверок прокурор выступает как непосредственный участник уголовно-процессуальной деятельности, являясь одновременно лицом, осуществляющим надзор за производством предварительного расследования, и лицом, участвующим в уголовном преследовании подозреваемых и обвиняемых. В силу этого предметом проверки в досудебных стадиях уголовного процесса является не только законность проведенного по делу расследования, но и его полнота и всесторонность, определяющие возможность дальнейшего продолжения прокурором уголовного преследования в суде;

- проверки исполнения требований закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства проводятся прокурором в силу возложения на него законом функции надзора, вне зависимости от наличия сведений о допущенных следователем и дознавателем нарушениях; они носят регулярный, систематический характер, и их проведение является обязательным для прокурора.

2. Проверка прокурором исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам – это осуществляемая в установленном законом порядке уголовно-процессуальная деятельность прокурора по оценке соответствия действий (бездействия) и решений органов дознания и предварительного следствия требованиям федерального законодательства, а также по установлению обоснованности и целесообразности осуществления уголовного преследования с целью защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, и защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод.

3. В развитии правового регулирования проведения прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам можно выделить следующие основные этапы:

- 1802 - 1864 гг. – фрагментарная регламентация метода постоянного наблюдения как основы проведения проверок соблюдения требований закона органами расследования без права вмешательства прокурора в ход следственной деятельности;

- 1864 - 1917 гг. – закрепление в законе полномочий прокурора по осуществлению систематических проверок соблюдения требований закона, основанных на методе постоянного наблюдения, который позволял прокурору постоянно получать информацию о ходе и результатах проведенных по уголовному делу процессуальных действий и принятых решениях, в том числе незамедлительно получать материалы находящегося в производстве органа расследования уголовного дела, а в случае необходимости – лично наблюдать за производством процессуальных действий;

- 1917 - 1955 гг. – переходный период, в который полномочия прокурора по проведению проверок исполнения требований закона в досудебном производстве приобретают характер процессуального руководства прокурором всем досудебным производством;

- 1955 - 2007 гг. – процессуальное руководство прокурором деятельностью по расследованию преступлений с правом непосредственного участия в ней;

- 2007 г. - настоящее время – фрагментарная законодательная регламентация проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного процесса, регулирование процедуры и сроков осуществления данных проверок, главным образом, ведомственными нормативными актами Генеральной прокуратуры РФ.

4. Исходя из положений УПК РФ, могут быть выделены следующие виды проверок исполнения закона, осуществляемых прокурором в досудебных стадиях уголовного процесса:

1) проверка исполнения закона на стадии возбуждения уголовного дела;

2) проверка исполнения закона, осуществляемая прокурором в ходе проводимого следователем (дознавателем) расследования уголовного дела, поводом для которой является требование закона о постоянном осуществлении им надзора за законностью деятельности указанных должностных лиц, либо поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

3) проверка исполнения закона, проводимая прокурором в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора, либо в связи с данными о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученными прокурором из иных источников;

4) проверка исполнения закона при рассмотрении прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве;

5) итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением).

5. Процессуальная регламентация порядка проведения прокурором проверок в ходе уголовного судопроизводства должна содержать указание на поводы для ее проведения, способы осуществления, а также формы реагирования прокурора на результаты проведенной проверки. Подобные составляющие законодательной регламентации осуществления проверок позволят обеспечить эффективность надзорной деятельности прокурора, а с

другой стороны оградить органы предварительного расследования от необоснованного и избыточного вмешательства прокурора в их деятельность.

6. Поводами для проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства могут являться: а) требования закона о систематическом проведении прокурором проверок в рамках осуществления им надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя; б) обращения и жалобы граждан и организаций, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, ограничении их прав и свобод; в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий; г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников.

Предложения по совершенствованию законодательства.

В целях оптимизации осуществления прокурором деятельности в досудебном производстве и унификации процессуальной формы осуществления прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам автором предлагается внести в УПК РФ следующие изменения и дополнения:

а) дополнить п. 27 ст. 5 УПК РФ положением о том, что представление – это акт реагирования прокурора на судебное решение, а также акт его реагирования на систематические нарушения уголовно-процессуального законодательства, допускаемые органами предварительного расследования;

б) изложить п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений закона, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, а также в ходе дознания или предварительного следствия»;

в) дополнить ч. 5 ст. 37 УПК РФ указанием на то, что полномочия по проведению проверок в досудебном производстве могут осуществляться

иными должностными лицами органов прокуратуры, упомянутыми в Законе о прокуратуре;

г) дополнить УПК РФ статьей 37.1 «Поводы, порядок и пределы проведения прокурором проверки в досудебном производстве» следующего содержания:

«1. Поводами для проведения прокурором проверки по уголовным делам в досудебных стадиях уголовного судопроизводства являются:

а) требования закона и подзаконных нормативно-правовых актов об обязательном систематическом проведении прокурором проверок в рамках осуществления им надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя;

б) обращения и жалобы граждан и организаций, предприятий и учреждений, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, об ограничении их прав и свобод;

в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников.

2. В ходе проведения проверок исполнения требований уголовно-процессуального и иного федерального законодательства в досудебном производстве прокурор вправе:

- получать объяснения от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также иных участников уголовного судопроизводства и граждан по поводу выявленного нарушения законов;

- получать от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия копии материалов уголовных дел, необходимых для проведения прокурором проверки, в течение 24-х часов с момента направления запроса;

- использовать иные способы проведения проверок, предусмотренные ведомственными нормативными актами.

3. Основанием для принятия решения по итогам проведенной прокурором проверки в досудебном производстве являются фактические данные, которые подтверждают наличие (отсутствие) нарушений федерального законодательства, допущенных органами предварительного расследования в ходе возбуждения уголовного дела и предварительного расследования»;

д) дополнить ч. 4 ст. 146 УПК РФ положением о том, что одновременно с копией постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, начальника органа дознания о возбуждении уголовного дела прокурору направляются копии материалов проверки, на основании которых вынесено данное постановление;

е) дополнить ст. 148 УПК РФ положением о том, что руководитель следственного органа, следователь, орган дознания, дознаватель в течение 24 часов с момента вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляют прокурору его копию, а также материалы проверки, на основании которых вынесено данное постановление;

ж) изложить ч. 2 ст. 208 УПК РФ в следующей редакции: «О приостановлении предварительного следствия следователь выносит постановление, копию которого вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляет прокурору»;

з) дополнить ч. 1 ст. 213 УПК РФ указанием на то, что копия постановления о прекращении уголовного дела вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляется прокурору.

Теоретическая значимость исследования обусловлена его научной новизной и заключается в том, что на основе полученных результатов формулируются теоретические основы проверок законности деятельности органов расследования, проводимых прокурором в досудебных стадиях

уголовного судопроизводства, и предлагается четкая уголовно-процессуальная регламентация порядка проведения таких проверок.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации позволили расширить сферу научных знаний о сущности проверки прокурором исполнения закона, процедуры её проведения, что развивает общие положения уголовно-процессуальной доктрины.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его положений и сделанных по итогам его выполнения выводов для совершенствования уголовно-процессуального законодательства. Разработанные автором рекомендации могут применяться при подготовке ведомственных разъяснений и указаний о порядке производства прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного процесса

Материалы диссертационного исследования могут быть востребованы в процессе преподавания уголовного процесса, прокурорского надзора и соответствующих дисциплин специализации обучающимся в юридических учебных заведениях, а также слушателям различных курсов и форм повышения квалификации практических работников.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Достоверность результатов диссертационной работы обусловлена использованными автором для достижения поставленных целей и задач методами научного познания, теоретической основой, а также нормативной и эмпирической базами диссертации.

Методологическую основу исследования составил всеобщий метод материалистической диалектики. Уголовно-процессуальные явления в диссертационной работе исследованы во взаимосвязи и историческом развитии. Научными инструментами при подготовке работы явились обще- и частнонаучные методы познания. Из числа первых автором использованы анализ, синтез, сопоставление, системный метод, структурно-функциональный метод; из частно-научных методов в диссертации

применены формально-юридический (при анализе норм уголовно-процессуального законодательства и норм иных законодательных актов), историко-правовой (при исследовании генезиса осуществления и регламентации проверок прокурором исполнения закона органами предварительного расследования), сравнительно-правовой (при выявлении особенностей прокурорских проверок в сфере уголовного судопроизводства). Кроме того, автором использованы методы эмпирического и экспериментального уровня. Так, применение методов анкетирования и интервьюирования позволило получить необходимые данные от работников органов прокуратуры; метод правового моделирования применялся при разработке предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в изучаемой предметной области.

Правовой основой работы послужили положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, нормы Уголовно-процессуального и Уголовного кодексов России, отдельных федеральных законов («О прокуратуре Российской Федерации», «О Следственном комитете Российской Федерации», «О полиции» и др.) и ведомственных нормативных актов.

При подготовке диссертации было также использовано законодательство России дореволюционного и советского периодов.

Теоретический фундамент исследования составили работы российских авторов, изучавших проблемы осуществления надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве. Кроме того, при подготовке диссертации использованы труды в области прокурорского надзора, философии, социологии, теории и истории государства и права, конституционного и уголовного права, криминалистики. В работе также проанализированы правовые позиции, сформулированные Конституционным и Верховным судами Российской Федерации, затрагивающие проблемы диссертационного исследования.

Эмпирический материал, положенный в основу исследования, собирался автором, начиная с 2013 года. Диссертантом изучены, проанализированы и обобщены:

- опубликованная практика органов прокуратуры Российской Федерации и органов предварительного расследования различных ведомств;
- 130 надзорных производств из архивов прокуратур Астраханской, Пензенской, Саратовской областей за 2007, 2013 – 2017 гг.;
- материалы 286 уголовных дел из архивов прокуратур и судов Астраханской, Саратовской и Пензенской областей за период 2013 – 2017 гг.;
- статистическая информация и официальная статистика Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур указанных областей за 2014 – 2017 гг.

По проблемам диссертационного исследования с использованием специально разработанной анкеты опрошены 196 прокуроров, заместителей прокуроров и помощников прокуроров Саратовской, Пензенской, Волгоградской, Кировской и Ульяновской областей, а также помощников прокуроров, работающих в различных регионах Российской Федерации, обучавшихся на курсах повышения квалификации в Саратовской государственной юридической академии в 2016-2018 гг.

Апробация результатов исследования проходила в форме его обсуждения на кафедре уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Важнейшие положения диссертационной работы были отражены в выступлениях автора на всероссийских и международных научно-практических конференциях, проходивших в Саратовской государственной юридической академии (сентябрь 2013 г., апрель, июль, сентябрь 2016 г., июнь 2017 г.); Саратовском государственном университете им. Н.Г. Чернышевского (апрель, июль 2016 г., апрель 2017 г.); Санкт-Петербургском государственном университете (июнь 2015 - 2017 гг.); Южно-Уральском государственном университете (март 2017 г.); Российском

государственном университете правосудия (март 2017 г.); Уральском государственном юридическом университете (апрель 2017 г.); Академии управления МВД России (апрель 2017 г.); Юго-Западном государственном университете (май 2017 г.); Актыобинском юридическом институте МВД Республики Казахстан им. М. Букенбаева (июнь 2017 г.); Воронежском государственном университете (сентябрь 2017 г.); Нижегородской академии МВД России (октябрь 2017 г.); Новосибирском государственном университете (октябрь 2017 г.).

Теоретические и прикладные результаты диссертационной работы также фрагментарно отражены в 22 статьях, шесть из которых размещены в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки РФ для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Выработанные в процессе исследования выводы, предложения и рекомендации используются в педагогической практике автора в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», а также в деятельности районных прокуратур Саратовской области.

Структура диссертации predetermined авторским замыслом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка используемых источников и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

1.1. Сущность и значение проверки прокурором исполнения требований закона в досудебных стадиях уголовного процесса

В теории прокурорского надзора вопросам сущности и порядка осуществления прокурором проверок исполнения закона всегда уделялось значительное внимание, однако, в большинстве своем, эти вопросы исследовались применительно к производству прокурором общенадзорных проверок. Проблемы же, связанные с проведением прокурором проверок исполнения требований закона в сфере уголовного судопроизводства, рассматривались значительно реже и, как правило, в контексте осуществления прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия¹.

В определенной степени такое положение обусловлено сложившимся нормативно-правовым регулированием. Порядок и сроки проведения

¹ См., например: *Агеев А. Н.* Организация прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Анисимов Г. Г.* Организация прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении лица в качестве обвиняемого: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Богатова Е. В.* Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016; *Буланова Н. В.* Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6 (8). С. 28 - 29; *Климова Я. А.* Трансформация полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2017; *Лиходаев Е. Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Михайлов В. А.* Прокурорский надзор за прекращением уголовных дел на предварительном следствии в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1968; *Сабирзянов Р. Т.* Правомочия прокурора при рассмотрении поступившего к нему уголовного дела с обвинительным заключением // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России. Самара, 2010. С. 390; *Сычев Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; *Тетерюк А. Г.* Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011; *Тушев А. А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2006.

прокурорами общенадзорных проверок исполнения законов ныне достаточно подробно регламентируются в законе «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Применительно же к уголовному судопроизводству о проведении прокурором проверок в самом общем виде упоминается лишь в ст. 37 УПК РФ, посвященной процессуальному положению прокурора.

Говоря о сущности какого-либо явления (в нашем случае - проверки прокурором исполнения требований закона), следует исходить из того, что сущность как таковая (лат. *essentia, substantia*) - это «смысл вещи, то, что она есть сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых, под влиянием тех или иных обстоятельств, состояний вещи»². Тем самым, сущность какого-либо явления определяется путем выделения его особенностей. Раскрыть сущность проверки исполнения закона, осуществляемой прокурором в досудебном производстве, значит выделить ее отличительные особенности и раскрыть содержание. Но прежде целесообразно обратиться к анализу существа проверки в целом.

В энциклопедических словарях под проверкой чего-либо понимается «проведение комплекса испытаний или анализов, необходимых для того, чтобы подтвердить соответствие его свойств требуемым... Под проверкой чьего-либо решения, утверждения и т.п. понимается выяснение их истинности или соответствия имеющемуся фактическому материалу»³. Проверка – это «контроль, проводимый на предмет установления соответствия реального, истинного состояния документа, проекта, исполнения поручений требуемому образцу, стандарту, установленным

¹ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. от 20.12.2017, № 406-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 52 (ч. I), ст. 7929.

² Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева и др. М., 1989 [Электронный ресурс]. URL: <http://terme.ru/slovari/filosofskii-enciklopedicheskii-slovar.html> (дата обращения: 10.10.2017).

³ Дмитриев Д. В. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 167.

правилам»¹. Тем самым проверка – это всегда комплекс мер, направленный на установление соответствия чего-либо предъявляемым требованиям².

В специальной литературе при определении сущности проверки прокурором исполнения требований закона существует несколько подходов. Многие авторы рассматривают проверку как средство прокурорского надзора для выявления нарушений закона³. Так, И. В. Кушнир указывает, что «прокурорская проверка – основное правовое средство выявления, пресечения и устранения правонарушений, а также установления обстоятельств, им способствующих»⁴. Если исходить из того, что средство – это «приём, способ действия для достижения чего-нибудь»⁵, то рассмотрение проверки только как способа действий, на наш взгляд, несколько сужает данное понятие. Проверки, осуществляемые прокурором, и есть действие, предполагающее наличие не только способа, но и метода осуществления. В соответствии с приказами Генеральной Прокуратуры РФ проверки проводятся прокурором не только для выявления, но и для пресечения нарушений закона⁶.

Другая группа ученых определяет проверку исполнения требований закона как полномочие прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов должностными лицами, метод осуществления высшего

¹ Энциклопедический словарь экономики и права / под ред. Р.А. Мандрик. М., 2005. С. 131.

² Грачёва О. А. К вопросу о сущности прокурорской проверки исполнения закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Международный научный институт «Educatio»: научный журнал. 2016. № 2 (20). С. 52 – 55.

³ См.: Синельщиков Ю. П. Правовые средства прокурорского надзора // Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М., 2003. С. 140 - 145; Кушнир И. В. Прокурорский надзор [Электронный ресурс]. URL: <http://www.be5.biz/pravo/p003/03.htm> (дата обращения: 16.08.2017).

⁴ Кушнир И. В. Указ. соч. С. 43.

⁵ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedu.ru/expdic/33570/> (дата обращения: 07.03.2018).

⁶ См.: пункт 3, 19, 23 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26.12.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5; пункт 1.3, 1.5, 1.10, 1.11 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

надзора¹. Действительно, в соответствии с законом «О прокуратуре» прокурорская проверка представляет собой совокупность полномочий по ее проведению. Согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре РФ, общенадзорная проверка исполнения закона проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки². В законе о прокуратуре также регламентируются полномочия прокурора по принятию решения о проведении таких проверок (п. 3 ст. 21), порядок взаимодействия с проверяемыми органами (п. 3 ст. 21), сроки проведения проверки (п. 4, п. 5, п. 9 ст. 21), полномочия прокурора по приостановлению, возобновлению проверки и осуществлению повторной проверки (п. 6, 7, 8, 10-12 ст. 21).

Однако если говорить о проверке исполнения закона только как о полномочии прокурора, то, на наш взгляд, это не в полной мере отражает ее сущность, которая заключается в том, что проведение проверки является фактически единственным способом выявления нарушений действующего законодательства при осуществлении всех видов прокурорского надзора. Поэтому прав В. Д. Ломовский, говоря, что проверка прокурора – это «совокупность методов, способов установления, выявления обстоятельств правонарушений, и уже по этой причине она не может рассматриваться в качестве обычного средства выявления правонарушений. Среди всех иных средств выявления прокурором обстоятельств правонарушений проверка

¹ См.: Прокурорский надзор в СССР / под ред. Б. А. Галкина. М., 1982. С. 105, 106, 122; *Ергашев Е. Р.* Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учебное пособие. Екатеринбург, 2009. С. 10.

² *Агапова О.А.* Прокурорские проверки исполнения закона в досудебном уголовном процессе и их виды // Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Конституции Российской Федерации / под общ. ред. С.А. Белоусова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 214.

выступает в качестве родового и, следовательно, более значимого»¹. Данная позиция представляется нам обоснованной, так как в действительности именно путем проверки возможно выявить совершенные правонарушения, а иные полномочия прокурора выступают в такой ситуации способами проведения проверки, либо реакцией прокурора на выявленные по итогам проверки факты и обстоятельства.

Анализ положений ст. 37 УПК РФ позволяет говорить о том, что реализация прокурором тех полномочий, которыми он наделен в досудебном производстве, обязательно предполагает осуществление им проверок, даже если уголовно-процессуальный закон не говорит напрямую об их проведении. Все надзорные полномочия прокурора на досудебных стадиях процесса имеют своим назначением обеспечение соблюдения действующего законодательства, выявление фактов его нарушения. И единственным способом для прокурора установить и подтвердить факт нарушения закона является проведение соответствующей проверки. Например, реализация такого полномочия прокурора, как требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), невозможна без проведения прокурором проверки материалов уголовных дел. Требование прокурора об устранении нарушений закона только тогда будет обоснованным, когда оно будет подкреплено указанием на выявленные в ходе проверки факты нарушения законодательства.

Наиболее точно, на наш взгляд, отражает сущность проверки исполнения требований закона, осуществляемой прокурором, как комплекса мер, направленных на установление соответствия чего-либо предъявляемым требованиям, определение, данное Е. Р. Ергашевым и А. А. Фирсовой: проверка прокурором исполнения закона – это «совокупность

¹ Ломовский В. Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89 - 93.

взаимосвязанных интеллектуальных, организационных, технических, управленческих действий, проводимых в установленный законом срок при наличии сведений о фактах нарушения закона и направленных на выявление нарушений закона, виновных лиц и привлечение их к установленной законом ответственности»¹. Применительно к проверкам, проводимым прокурором в сфере уголовного судопроизводства, считаем необходимым также указать на то, что эти действия должны быть не только интеллектуальными, организационными, управленческими, но и правовыми (предусмотренными законодательством).

В теории прокурорского надзора проводимые прокурором проверки исполнения закона нередко отождествляются с прокурорским надзором, и этим подчеркивается особая значимость такой деятельности прокурора². Так, О. С. Ахетова, давая понятие прокурорского надзора, пишет, что это «деятельность органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории России»³.

На наш взгляд, данный подход обусловлен тем, что проверка исполнения закона выступает основной формой надзорной деятельности прокурора. В этой связи соотношение понятий прокурорского надзора и прокурорской проверки выглядит как соотношение содержания и формы. Содержание и форма это категории, «во взаимосвязи которых содержание, будучи определяющей стороной целого, представляет совокупность частей (элементов) предмета и их взаимодействий между собой и с другими

¹ *Ергашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // *Российский юридический журнал.* 2013. № 1. С. 38.

² См.: *Козлов А.* О пределах общего надзора // *Социалистическая законность.* 1976. № 6. С. 12 - 15; *Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова.* 11-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 9.

³ См.: *Ахетова О.С.* Прокуратура и прокурорский надзор. М., 2009. С. 5.

предметами, а форма - есть организация содержания»¹, его внешнее или внутреннее выражение. В силу этого прокурорский надзор нередко определяется как деятельность, состоящая в проверке исполнения закона².

Полагаем, что проверка исполнения закона может быть определена, как основная правовая форма прокурорского надзора – деятельности, осуществляемой в установленном законом порядке, направленной на выявление правонарушений, установление лиц, допустивших эти нарушения, других имеющих значение фактов и обстоятельств, и завершающаяся принятием решения о восстановлении нарушенных прав или констатацией отсутствия правонарушения.

Практические работники, определяя сущность проверок, осуществляемых прокурором, отмечают, что они представляют собой «совокупность проводимых органами прокуратуры мероприятий по оценке соответствия осуществляемой деятельности или действий (бездействия), обязательным требованиям, т.е. требованиям федерального и регионального законодательства»³. В данном определении отмечено ключевое, на наш взгляд, свойство проверки – ее специальная цель – установление соответствия действий (бездействия) требованиям законодательства.

На необходимость нормативно-правового регулирования понятия проверки исполнения требований закона, осуществляемой прокурором, сроков её проведения, прав лиц, участвующих в проверке, ее итогового документа еще в 2000 году обратил внимание Конституционный Суд РФ, указав, что, так как в настоящее время на законодательном уровне не закреплены ни процедуры, ни сроки проверок, осуществляемых прокурорами

¹ Философская Энциклопедия / под ред. Ф. В. Константинова [Электронный ресурс]. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/7576/%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90 (дата обращения: 15.10.2017).

² См.: Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. М., 2016. С. 30.

³ Разъяснение Прокуратуры Республики Марий Эл «О прокурорской проверке, полномочиях прокурора и мерах прокурорского реагирования» от 15.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://proc.gov12.ru> (дата обращения: 16.11.2016).

в порядке надзора, защита затрагиваемых подобными проверками прав граждан должна реально обеспечиваться правосудием. Иначе нарушаются конституционные права граждан на доступ к информации, на судебную защиту, а также не выполняется обязанность государства следовать установленным Конституцией России требованиям, создавать необходимые механизмы государственной охраны прав и свобод личности от необоснованных вторжений¹.

Спустя 15 лет последовало новое обращение в Конституционный Суд РФ в связи с правовой неопределенностью процедуры проведения прокурором проверок исполнения законов органами управления и руководителями некоммерческих организаций. По результатам рассмотрения данного обращения Конституционным Судом была сформулирована правовая позиция, согласно которой при проведении прокурором проверок должны быть определены предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора о представлении необходимых документов, материалов, сведений². По итогам данного решения Конституционного Суда РФ были внесены изменения в Закон прокуратуре, связанные с установлением сроков

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26325/ (дата обращения: 07.03.2015).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Российская газета. 2015. 2 марта.

и порядка проведения общенадзорных проверок¹. Полномочия же прокурора в сфере уголовного судопроизводства (в том числе, и по порядку проведения проверок исполнения закона органами расследования), согласно ст. 30 Закона о прокуратуре регламентированы УПК РФ, в силу того, что любая процессуальная деятельность должна регламентироваться, прежде всего, уголовно-процессуальным законом, да и сами эти проверки отличаются значительной спецификой. Подчеркивая данное обстоятельство, в специальной литературе принято выделять два вида проверок, осуществляемых прокурором: общенадзорные проверки - проверки исполнения законов в различных сферах жизни и деятельности общества и государства вне рамок расследования и рассмотрения уголовных дел², и уголовно-процессуальные проверки - проверки исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование³.

В сфере уголовного судопроизводства, где закон допускает вторжение в личные права и свободы граждан, их существенное ограничение, проверки прокурором исполнения требований закона органами, осуществляющими данный вид государственной деятельности, имеют особую актуальность и значимость. Кроме того, быстрое реагирование на любое сообщение о совершенном либо готовящемся преступлении, всестороннее, полное и объективное расследование уголовного дела обеспечивают достижение общего назначения уголовного судопроизводства. Согласно статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры России за 2016 год в ходе осуществления надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства выявлено 5 067 850

¹ См.: Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 11, ст. 1536.

² См., например: Проверка прокурором исполнения законов / под общ. ред. Н. В. Субановой. М., 2015. С. 23 - 26.

³ См., например: Методика и тактика проведения прокурорской проверки / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. С. 7 - 10.

случаев нарушения закона, что на 3,2 % больше, чем за аналогичный период 2015 года¹. Стабильный рост количества нарушений, выявленных в ходе проверок исполнения законов в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, продолжился и в 2017 году (табл.1)².

**Статистические данные о нарушениях, выявленных прокурорами
в ходе проведения проверок в досудебном производстве за январь –
август 2017 года**

		2016	2017	% (+;-)
Всего выявлено нарушений законов		3 385 562	3 469 801	2,5
В том числе	при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении	2 519 248	2 555 335	1,4
	при производстве следствия и дознания	864 651	914 466	5,8

Проверки исполнения требований закона, проводимые прокурором в сфере уголовного судопроизводства, имеют специфические цели. Надзорная деятельность прокурора в данной сфере не может не быть направлена на реализацию общего назначения уголовного судопроизводства – защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а так же защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ). Суть надзорной деятельности прокурора предполагает, что он призван постоянно, на протяжении всего расследования по делу осуществлять проверки

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 15.02.2017).

² См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-август 2017 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1259958/> (дата обращения: 28.10.2017).

соответствия процессуальной деятельности органов расследования требованиям закона. И в связи с этим задачи проверки исполнения закона, как основной формы надзорной деятельности прокурора, вытекают из общего назначения уголовного судопроизводства, а сами проверки прокурором исполнения требований законодательства на досудебных стадиях процесса служат важной гарантией прав и законных интересов их участников.

Другой важной отличительной чертой проверок прокурором исполнения законов органами, осуществляющими предварительное расследование, является то, что, проводя проверки в досудебном производстве, прокурор выступает не сторонним наблюдателем, а непосредственным участником уголовно-процессуальной деятельности.

В соответствии со ст. 21 УПК РФ прокурор является субъектом, на которого возложена обязанность по осуществлению уголовного преследования от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения, наряду со следователем и дознавателем. Назначение прокурора как субъекта, который осуществляет уголовное преследование в досудебном производстве, закреплена и в международном законодательстве. В соответствии с п. 2 Рекомендации № R(2000)19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», «во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде; могут обжаловать или давать заключения по жалобам на все или некоторые решения суда»¹.

Вместе с тем современные законодательные реалии свидетельствуют о том, что ныне в российском досудебном производстве уголовное преследование осуществляется прокурором опосредованно, через

¹ См.: Рекомендация № R(2000)19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы 6 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 65 - 70.

реализацию его надзорных полномочий. Не ставя своей задачей анализ соотношения функций, возложенных на прокурора в досудебном производстве, считаем необходимым отметить, что разделяем точку зрения о том, что «ныне уголовное преследование в досудебных стадиях процесса - это важная, но соподчиненная и дополнительная функция прокурора, вытекающая из его основной надзорной функции. Именно в целях предупреждения, выявления и устранения нарушений закона со стороны органов расследования прокурор вмешивается в их процессуальную деятельность, обеспечивая законность уголовного преследования и неотвратимость ответственности за совершенные преступления»¹. Исключительно через призму обеспечения законности должно оцениваться назначение прокурора в осуществлении уголовного преследования лиц, совершивших преступление².

Значимым для выявления сущности проверки прокурора в сфере уголовного судопроизводства является определение круга объектов, подлежащих проверке. Относительно объектов прокурорских проверок в специальной литературе высказаны следующие точки зрения: это деятельность поднадзорных органов; это законность поднадзорной деятельности; это сами поднадзорные органы³.

¹ См.: *Чурикова А. Ю.* Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9 – 10; *Сычев Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12 – 15; *Баев О. Я.* Следователь как адресант прокурора; прокурор как адресат следователя и адресант суда // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 2 (31). С. 61 - 68.

² См.: *Соловьев А. Б., Токарева М. Е., Буланова Н. В.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М., 2006. С. 23; *Стрельников В. В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Гражданин и право. 2012. № 4. Доступ из СПС Гарант-Аналитик (дата обращения: 10.02.2017); *Каретников А.* Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30 - 32.

³ См.: *Гаврилов В. В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов, 1984. С. 34 - 40; *Назаров С. Н.* Прокурорский надзор в РФ. М., 1998. С. 46 - 52.

Как представляется, объектом, а точнее предметом проверки прокурором исполнения требований закона не может быть деятельность поднадзорных органов во всех ее аспектах, поскольку это означало бы замену надзора контролем. Тем более, таким предметом не могут быть сами поднадзорные органы, вне их деятельности. Поэтому соответствующим предназначению прокуратуры, является, по нашему мнению, взгляд на предмет проверки прокурора как на законность деятельности поднадзорных органов и должностных лиц.

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ и гл. 3 Закона о прокуратуре, прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Соответственно и предметом проверок, осуществляемых прокурором в данной сфере, будет являться законность соответствующей деятельности указанных органов. С учетом же положений гл. 6 УПК РФ, которая посвящена участникам уголовного судопроизводства, можно уточнить, что предметом проверок прокурора является законность процессуальной деятельности органов дознания, начальника органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя и руководителя следственного органа.

Предмет проверок прокурора тождественен предмету прокурорского надзора, в силу чего в юридической литературе, как уже отмечалось, зачастую приравнивают понятия проверок и надзора. В соответствии со ст. 29 Закона о прокуратуре, им является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Согласно же ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. При этом в содержание предмета прокурорского надзора за уголовно-процессуальной

деятельностью органов предварительного расследования принято включать три взаимосвязанные категории: законность этой деятельности, обеспечение процессуальной независимости органа расследования и соблюдение прав и свобод человека и гражданина¹. Такая формулировка предмета данной отрасли надзора и соответственно проверок, осуществляемых прокурором в досудебном производстве, по нашему мнению, подчеркивает правозащитный, а не репрессивный характер его полномочий.

Говоря о субъектах осуществления прокурорских проверок, Закон о прокуратуре (ст. 54) под прокурором понимает Генерального прокурора РФ, его советников, старших помощников, помощников и помощников по особым поручениям, заместителей Генерального прокурора РФ, их помощников по особым поручениям, заместителей, старших помощников и помощников Главного военного прокурора, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции.

В уголовно-процессуальном законодательстве прокурор как участник уголовного судопроизводства (и, тем самым, как субъект осуществления проверок в данной сфере деятельности) определяется несколько иначе. В соответствии с ч. 5 ст. 37 УПК РФ, полномочия прокурора, предусмотренные данной статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами. УПК РФ в данной статье не упоминает о помощниках прокуроров, хотя на практике абсолютное большинство проверок исполнения закона в досудебном производстве осуществляется именно помощниками прокуроров. Так, из 129 изученных надзорных производств, находящихся в прокуратурах г. Саратова и Пензы, в 128 содержались рапорты именно помощников прокуроров о проведенных проверках

¹ См.: *Ястребов В. Б.* Прокурорский надзор: учебник. М., 2011. С. 48 - 53.

материалов уголовных дел¹. Чаще всего именно помощники прокуроров в ходе проведения проверок уголовных дел в досудебном производстве выявляют нарушения действующего уголовно-процессуального законодательства, либо признаки состава преступления, о чем составляют рапорт на имя прокурора района или его заместителя.

И хотя в п. 31 ст. 5 УПК РФ, указывая, кто понимается под прокурором как участником уголовного судопроизводства, законодатель говорит о «Генеральном прокуроре РФ и подчиненных ему прокурорах, их заместителях и иных должностных лицах органов прокуратуры, наделенных соответствующими полномочиями Законом о прокуратуре», считаем целесообразным внести уточнения и в ч. 5 ст. 37 УПК РФ, указав, что полномочия по проведению проверок в досудебном производстве могут осуществляться иными должностными лицами органов прокуратуры, упомянутыми в Законе о прокуратуре.

Следующая особенность проверок, проводимых прокурором по уголовным делам, заключается в том, что они, как и все иные виды процессуальной деятельности, должны осуществляться в установленной законом форме. Уголовно-процессуальная форма, то есть порядок, процедура осуществления уголовно-процессуальной деятельности может регламентироваться только законом, но не подзаконными актами. Однако процессуальная форма проведения прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам в действующем УПК РФ фактически не предусмотрена. Кодекс ограничивается лишь перечислением тех полномочий, реализуя которые прокурор осуществляет надзор за законностью деятельности органов расследования.

В специальной литературе многими авторами справедливо обращается внимание на необходимость закрепления понятия, поводов, сроков и пределов прокурорской проверки в уголовно-процессуальном

¹ См.: Приложение 2.

законодательстве¹. Результаты анкетирования работников прокуратуры, проведенного при подготовке настоящего исследования, свидетельствуют о том, что большинство из них (74,5 %) также считает, что в УПК РФ должно быть закреплено понятие «прокурорская проверка исполнения закона» и предусмотрена процедура и сроки ее проведения².

Некоторые авторы отмечают сближение в правовом регулировании уголовно-процессуальных и общенадзорных проверок, отмечая, что «правовое регулирование доступа прокурора к проверке деятельности поднадзорных ему органов и должностных лиц в сфере расследования уголовных дел, соответствует правовому регулированию аналогичной деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением законом, что служит подтверждением тенденции унификации надзорных полномочий прокурора, основанной на «общенадзорном» подходе»³. Однако, считаем данную позицию небесспорной. Подобная «тенденция унификации» стала следствием отсутствия должного правового регулирования порядка проведения прокурором проверок исполнения закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, которые, безусловно, отличаются значительной спецификой. И некоторые положения Закона о прокуратуре, регламентирующие производство общенадзорных проверок, не могут быть применены в сфере уголовного судопроизводства. Так, согласно положениям Закона о прокуратуре (п. 2 ст. 21), проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов. Данное правовое положение рассматривается как

¹ См.: *Ломовский В. Д.* Прокурорская проверка и вопросы повышения ее эффективности // Вопросы повышения эффективности правосудия по уголовным делам: межвузов. сборник. Калининград, 1981. Вып. 9. С. 63 - 75; *Он же.* Прокурорская проверка исполнения законов: учебное пособие. Тверь, 1993; *Субанова Н.В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 366.

² См.: Приложение 1.

³ *Жабкин А. С.* Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 31 - 32.

универсальное применительно к общенадзорным сферам прокурорского надзора. Однако в области уголовно-процессуальной деятельности оно не может быть применимо. Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия должен осуществляться вне зависимости от поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных дознавателем или следователем нарушениях закона. Это принципиально отличает прокурорский надзор в уголовном процессе от надзора в других отраслях деятельности.

Как уже отмечалось, полномочия прокурора сформулированы в ст. 37 УПК РФ таким образом, что требуют от него систематического осуществления деятельности по проведению проверок. Анализ положений УПК РФ и приказов Генеральной прокуратуры РФ свидетельствует о том, что проведение прокурором проверок является его обязанностью, а не усмотрением (правом). Необходимость инициативного проведения прокурором проверок исполнения закона органами расследования вытекает из сути его надзорной деятельности, призванной не допустить либо обеспечить оперативное устранение допущенных нарушений закона со стороны следователя и дознавателя.

Следует отметить, что в общей теории права надзор вообще детерминируют, как «непрерывное наблюдение за исполнением норм права, осуществляемое специализированными государственными органами, и направленное на предотвращение и устранение нарушений законности посредством реализации специальных полномочий»¹. Характеризуя прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве (и тем самым, проверки проводимые прокурором), многие авторы подчеркивают их инициативный характер, отмечая, что «надзор за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя осуществляется независимо от волеизъявления участников процесса, а зачастую - и вопреки их воле, и поэтому выступает

¹ См.: *Маслаков А. В.* Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7.

действенным инструментом для выявления незаконных действий и решений»¹.

И хотя, как верно отмечено, прокурор - не ревизор и имеет право вмешиваться в деятельность поднадзорных органов исключительно в целях устранения нарушений требований законодательства², в сфере уголовного судопроизводства этот признак надзорной деятельности с неизбежностью корректируется. «Надзор за законностью в сфере уголовного судопроизводства должен осуществляться прокурором регулярно и инициативно, независимо от поступления информации о нарушении закона»³. О надобности четкого и постоянного надзора прокурора за деятельностью по расследованию уголовных дел говорят и руководители следственных органов⁴. Как правильно пишет Д. А. Сычев, «наиболее точно сущность прокурорского надзора, осуществляемого на досудебных стадиях уголовного процесса, может быть определена как осуществление непрерывного, постоянного наблюдения за законностью производства дознания и предварительного следствия с целью выявления случаев нарушения закона и реагирования на них, либо констатации отсутствия таких нарушений»⁵.

Это, по нашему мнению, дает основание выделить еще одну особенность проверок прокурора в сфере уголовного судопроизводства – специфический повод для их проведения – требование закона (подзаконного акта) об обязательном систематическом проведении проверок в рамках

¹ См.: *Сычев Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 36.

² *Князева Е. Г.* Стадии прокурорского надзора // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 1. С. 92 - 93.

³ *Шобухин В. Ю.* Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования // Современное право. 2013. № 11. С. 35.

⁴ См.: Доклад Председателя Следственного комитета России А. Бастрыкина на заседании коллегии, посвященной итогам работы следственных органов за 2014 год и задачам на 2015 год [Электронный ресурс]. URL: <http://sledcom.ru/news/item/898707/> (дата обращения: 01.08.2016).

⁵ *Сычев Д. А.* Указ. соч. С. 157, 159, 180-181.

осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя. Это, однако, не умаляет значения и иных поводов для проведения прокурором проверок в досудебном производстве.

Таким образом, проверки прокурором исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам – это вид уголовно-процессуальной деятельности, в силу чего четкая регламентация ее проведения должна содержаться в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации. Положения Закона о прокуратуре, устанавливающие порядок осуществления общенадзорных проверок, не могут в полной мере применяться при проведении проверок исполнения закона при производстве по уголовным делам, что прямо вытекает из ч. 1 ст. 37 УПК РФ и ст. 30 Закона о прокуратуре. При их проведении прокурор вправе осуществлять лишь предоставленные ему УПК РФ полномочия. Реакцией прокурора на выявленные по итогам проверки нарушения закона может быть только применение мер прокурорского реагирования, влекущих уголовно-процессуальные последствия.

В свою очередь реализация полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам невозможна без проведения им проверок, так как каждое надзорное полномочие прокурора, закрепленное в УПК РФ, требует установления факта наличия или отсутствия нарушения требований законодательства в деятельности органов предварительного расследования. Принятию прокурором уголовно-процессуальных решений всегда предшествует проведение им проверки (проведение опросов, изучение материалов уголовного дела, изучение материалов предварительных проверок заявлений и сообщений о преступлениях, и т.д.). Принятие прокурорами решений, предусмотренных УПК РФ – это практически всегда внешнее выражение итогов проведенной прокурором проверки.

При производстве таких проверок решаются не только задачи выявления нарушений закона органами предварительного расследования, но, как правило, и установление полноты и всесторонности расследования,

целесообразности и возможности осуществления уголовного преследования по делу вообще. Как уже отмечалось, прокурор при проведении уголовно-процессуальных проверок, выступает одновременно и как субъект, осуществляющий надзор, и как субъект, осуществляющий уголовное преследование. На досудебном производстве для прокурора, как для будущего государственного обвинителя, готовится доказательственная база, которой он будет оперировать в суде¹. Поэтому, надзирая за законностью деятельности следователя и дознавателя, прокурор одновременно обеспечивает для себя возможность продолжения уголовного преследования в суде, поддержания государственного обвинения при рассмотрении дела по существу.

Тем самым, в отличие от общенадзорных проверок, при проведении проверки законности досудебной деятельности по уголовным делам прокурор выступает не как сторонний наблюдатель, а как ее непосредственный участник.

Основными субъектами проведения проверки по уголовным делам являются помощники прокуроров. Им прокурор поручает изучение, то есть фактическую проверку принятых органами предварительного расследования решений, а также материалов предварительных проверок сообщений о преступлениях, проведенных дознавателем и следователем, и материалов уголовных дел, рассмотрение поступающих в органы прокуратуры жалоб.

Деятельность прокурора по проведению проверок в досудебном производстве по уголовным делам инициируется не только появлением у него информации о допущенном нарушении закона. Проверки прокурором исполнения требований закона в досудебном производстве носят регулярный характер, их проведение является обязательным для прокурора. Это связано с тем, что закон возлагает на прокурора обязанность по осуществлению уголовного преследования, законность и обоснованность которого прокурор

¹ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2004. С. 160.

должен обеспечить еще в досудебных стадиях процесса, чтобы в судебном разбирательстве иметь возможность результативно поддерживать государственное обвинение.

Предмет деятельности прокурора по осуществлению проверок в досудебном производстве по уголовным делам специфичен и представляет собой законность деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц (органов дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа).

Указанные отличительные признаки, по нашему мнению, позволяют выделить проверку исполнения требований закона в досудебном производстве по уголовным делам в отдельный вид проверок прокурора, которые могут быть определены следующим образом: это осуществляемая в установленном законом порядке уголовно-процессуальная деятельность прокурора по оценке соответствия действий (бездействия) и решений органов дознания и предварительного следствия требованиям федерального законодательства, а также по установлению обоснованности и целесообразности осуществления уголовного преследования, с целью защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений и защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод.

1.2. История становления и современная регламентация осуществления прокурором проверок исполнения закона органами предварительного расследования

Исследование любого явления, определение его сути невозможно в отрыве от рассмотрения истории его возникновения и развития. Следует «смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникало, какие главные этапы в своем развитии это явление

проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь»¹.

Становление института проверок прокурорами исполнения законов в досудебном производстве – это история возникновения и развития прокурорского надзора. Прокурорский же надзор (а, следовательно, и осуществление прокурором проверок в уголовном судопроизводстве) «исторически был установлен в виде постоянного наблюдения за следствием и дознанием на месте их производства»². Метод постоянного наблюдения при осуществлении прокурорского надзора означал систематическое получение прокурором информации о выполнении по уголовному делу следственных и иных процессуальных действий, принятых процессуальных решениях и незамедлительное реагирование на выявленные при этом нарушения.

Уже в «Циркулярном ордере» 1802 года (Высочайше апробованной инструкции) первого генерал-прокурора России Г. Р. Державина, одном из первых нормативных актов, регулирующих деятельность прокурора в уголовном процессе, было предусмотрено осуществление прокурорами систематических проверок с использованием в качестве основного метода – наблюдения. В частности, прокурорам предписывалось, «в рассуждение самого производства сего рода дел, всемерно наблюдать и доставлять ко мне краткие уведомления, с одной стороны, не происходит ли где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинение невинности, а с другой, упущения и послабления преступлениям, а наипаче сокрытия нестерпимых злодеяний»³. Тем самым перед прокурорами ставилась задача осуществления надзора как за соблюдением прав личности в уголовном процессе, так и за недопущением

¹ Ленин В.И. О государстве. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 39. С. 67.

² Шишанова В.А. Использование метода постоянного наблюдения в практике прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия. Саратов, 1994. С. 17.

³ Циркулярный ордер (Высочайше апробованная инструкции) // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 27. С. 398.

сокрытия преступлений. В случае выявления нарушений в качестве обязанности прокурору предписывалось «ходатайствовать и настоять в Губернском Правлении, чтобы следствие приведено было в надлежащую ясность, точность и окончено с совершенным беспристрастием, дабы вышнему месту не осталось ни сомнения, ни повода требовать дополнительных по делу исследований»¹.

В «Общем учреждении губернских прокуроров и губернских стряпчих» было предписание об отправлении министру юстиции ежемесячных особых ведомостей по следственным делам с указанием того, «по какому случаю и по поводу, в каком месте, какое дело началось, когда и как решено и по решению - когда и куда послано на ревизию, сколько по какому делу было под стражею и где арестанты содержимы были, когда оные освобождены, с наказанием или без наказания, или куда посланы»². То есть, прокурорам фактически предписывалось отчитываться о своей деятельности по надзору за расследованием, формировать соответствующую статистику. В целом прокурор осуществлял проверки производства по уголовным делам по своему усмотрению, так как каких-либо конкретных предписаний по порядку и последовательности их проведения законодательно не устанавливалось.

Таким образом, уже при первом законодательном закреплении полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, ему предписывалось осуществлять свою деятельность в данной сфере путем постоянного проведения соответствующих проверок. Однако, так как никаких иных полномочий, кроме как «ходатайствовать и настоять» прокурору в данный исторический период не предоставлялось, то его деятельность в досудебном производстве носила в большей части формальный характер.

¹ Там же. С. 398.

² Цит. по: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век. М., 1995. С. 342 - 343.

Ситуация изменилась с принятием Устава уголовного судопроизводства 1864 года. «Судебная реформа принципиально изменила роль прокурора в уголовном процессе: из формального надзирателя (каким он был везде, и в том числе в суде уголовном) прокурор превратился в активного обвинителя – центральную фигуру в борьбе с уголовной преступностью»¹. В Уставе уголовного судопроизводства деятельность прокурора в досудебном уголовном процессе получила достаточно четкое законодательное закрепление. Основной составляющей прокурорской деятельности стало проведение проверок с использованием все того же метода постоянного наблюдения, который также получил непосредственное законодательное закрепление: в ст. 278 Устава говорилось о том, что прокуроры и их товарищи наблюдают постоянно за производством следствия, сами его при этом не производя².

«Прокурорский надзор того времени ... носил постоянный характер и проводился в двух формах: в виде документальной проверки материалов дела и непосредственном присутствии прокурора при проведении следственных действий»³. Тем самым проведение прокурором проверок являлось основной формой осуществления его деятельности в уголовном процессе того периода, что было прямо отражено в действовавшем на тот момент законодательстве.

Анализируя положения Устава уголовного судопроизводства, все полномочия прокурора по проведению проверок можно разделить на три основные группы:

1. Полномочия, прямо предоставляющие прокурору право и обязывающие его проводить проверки. Так, материалы предварительного следствия передавались прокурору для проверки и составления заключения о

¹ *Казанцев С. М.* Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 338.

² См.: Устав уголовного судопроизводства от 20.11.1864 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 39. С. 215 – 307.

³ *Богатова Е. В.* Указ. соч. С. 39.

предании обвиняемого суду в форме обвинительного акта (ст. 510 и 519 Устава).

Суть такой проверки можно определить как «итоговую». Прокурор проводил проверку всего расследования, основываясь на материалах дела, изучал и проверял их, в итоге давая по ним заключение. Особенностью такой проверки являлось то, что прокурор, проводя ее, поверял не только законность и обоснованность всех действий и решений по делу, но и полноту и всесторонность исследования обстоятельств дела, достаточность собранных доказательств для поддержания в суде обвинения в отношении конкретного лица. То есть, прокурор при проведении такой проверки выступал и как субъект, осуществляющий прокурорский надзор, и как субъект, осуществляющий уголовное преследование по делу.

Данное положение сохранилось до настоящего времени. Согласно п. 14 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор уполномочен утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу и при необходимости возвращать уголовное дело для дополнительного расследования. Таким образом, прокурор ныне, как и по Уставу уголовного судопроизводства, проводит итоговую проверку всех материалов уголовного дела и принятых по делу решений на предмет их соответствия действующему законодательству и достаточности доказательств для поддержания обвинения в суде.

2. Полномочия, подразумевающие проведение прокурором проверок в досудебном производстве, а также обязывающие иных участников предварительного расследования информировать прокурора о ходе производства по делу. Так, предусмотренное ст. 280 Устава право прокурора «присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая хода следствия», давало прокурору возможность регулярно осуществлять проверки хода расследования. Данное полномочие позволяло ему, не затягивая расследования и не вмешиваясь в

ход следствия, оперативно выявлять нарушения закона, а также отслеживать ход осуществления уголовного преследования.

Следует отметить последовательность позиции законодателя при регламентации в Уставе уголовного судопроизводства полномочий прокурора, обеспечивающих ему возможность осуществления постоянных, систематических проверок хода расследования. Так, прокурор немедленно уведомлялся судебным следователем при взятии обвиняемого под стражу (ст. 283, 284); судебный следователь о всяком начатом им следствии не по сообщению полиции и не по жалобе частного обвинителя, сообщал прокурору (ст. 263); передавая дознание следователю, полиция доносила о том прокурору или его товарищу (ст. 255). Все эти полномочия в своей совокупности позволяли прокурору не только быть информированным о ходе расследования, но и оперативно проверять законность и обоснованность принятых решений, а также целесообразность самого уголовного преследования.

УПК РФ также обеспечивает прокурору возможность получения информации о ходе и результатах предварительного расследования, обязывая следователя и дознавателя направлять прокурору копии основных процессуальных решений и уведомлять его о производстве ряда процессуальных действий. Вместе с тем действующий УПК РФ не предусматривает обязанности органов расследования по письменному запросу прокурора направлять ему в кратчайшие сроки материалы уголовного дела с целью проведения проверки исполнения закона. По опубликованным данным, «нередко на запрос прокурора о направлении ему дела от руководителя следственного органа поступает ответ о том, что уголовное дело будет представлено после его изучения»¹. Такое положение не может не отразиться в негативном плане на качестве досудебной деятельности.

¹ См.: *Крюков В.Ф.* Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М., 2010. С. 147.

Так, 4 октября 2016 года в прокуратуру Кировского района г. Саратова поступило уголовное дело по обвинению Н. в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 158 УК РФ, для утверждения обвинительного заключения и направления данного уголовного дела в суд для рассмотрения по существу. В ходе изучения уголовного дела было установлено, что изложенные в обвинительном заключении фактические обстоятельства совершенного преступления не соответствуют собранным в ходе предварительного расследования доказательствам, а также, что по делу допущены существенные нарушения действующего уголовно-процессуального законодательства. Так, указанное в обвинительном заключении время совершения преступления не соответствовало показаниям подозреваемых Н. и З.; следователем не был допрошен в качестве свидетеля Ш., который находился вместе с Н. и З. в момент совершения преступления; не были допрошены сотрудники полиции, проводившие задержание Н. и З.; не было проверено заявление подозреваемого З. о том, что явку с повинной он писал под психологическим воздействием сотрудника полиции. В результате проверки данное уголовное дело было возвращено в следственный орган для производства дополнительного расследования, а также устранения выявленных прокурором недостатков. Это привело к затягиванию следствия, нарушению его сроков, более того, часть из выявленных нарушений законодательства уже не представилось возможным устранить в полном объеме¹.

Такие ситуации, далеко не единичные в правоприменительной практике, связаны с отказом законодателя от применения при осуществлении прокурорского надзора метода постоянного наблюдения, полноценное использование которого позволило бы выявлять и устранять допущенные нарушения закона в ходе расследования, а не по его итогам.

¹ См.: Надзорное производство по уголовному делу № 56350/16 // Архив прокуратуры Кировского района города Саратова за 2016 год.

3. Полномочия, которые можно обозначить как способ реагирования на итоги проведенной проверки. Требования прокурора для судебного следователя по всем предметам, относящимся к расследованию преступления и к собиранию доказательств были обязательны к исполнению. Судебный следователь исполнял законные требования прокурора (его товарища) с отметкой в протоколах, какие именно меры приняты по его требованию (ст. 281 Устава); «если в исполнении требования прокурора или его товарища встретится препятствие», то судебный следователь принимал меры к исполнению требуемого, в какой мере это было возможно, уведомляя о том предъявившего требование, и ожидал его решения (ст. 282 Устава). При этом у судебного следователя оставалось право обращаться в окружной суд, если требования прокурора казались для него сомнительными. Прокурор или его товарищ могли требовать дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям, хотя бы судебный следователь и признал следствие оконченным (ст. 286 Устава). Как представляется, именно эта группа полномочий определяла действенность проверок прокурора как способа пресечения нарушений закона в досудебном производстве.

Таким образом, по Уставу уголовного судопроизводства существо обязанностей прокуроров сводилось к руководству расследованием и постоянному наблюдению с возможностью немедленного реагирования на нарушения закона и правом требования их незамедлительного устранения органами следствия. При этом прокурору запрещалось непосредственное участие и вмешательство в ход осуществления предварительного следствия, а предписывалось лишь осуществление постоянного наблюдения за его производством (ст. 278). Данному полномочию прокурора корреспондировали обязанности других участников уголовного процесса (прокурор уведомлялся судебным следователем при взятии обвиняемого под стражу (ст. 283), о причинах, по которым не взят под стражу или освобожден из-под стражи обвиняемый в преступлении, «подлежащем лишению всех

прав состояния или потере всех особенных прав и преимуществ» (ст. 284) и т.д.

Метод постоянного наблюдения предполагал систематическое направление прокурору информации не только о принятых по делу решениях (как это имеет место в соответствии с УПК РФ), но и всяком ходе расследования, в том числе по полученным доказательствам (ст. 280 Устава). Такой подход к пониманию метода «постоянного наблюдения» как основы проведения прокурором проверок в досудебном производстве, делал последние не просто регулярными, а постоянными. При этом действовавшая правовая регламентация полномочий прокурора и остальных участников уголовного судопроизводства позволяла сохранять баланс невмешательства, то есть не переходить от наблюдения к непосредственному руководству¹.

После Октябрьской революции 1917 года роль и полномочия прокурора в досудебном производстве существенно изменились. В п. 3 Декрета Совета Народных комиссаров от 24 ноября 1917 года «О суде» предписывалось упразднить существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, и институты присяжной и частной адвокатуры².

В 1922 году было принято Положение о прокурорском надзоре³, а также Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР⁴, которые первоначально дублировали во многом положения Устава уголовного судопроизводства и содержали только одно принципиальное различие в том, что указания прокурора для следователей теперь стали носить обязательный характер и обжалованию не подлежали.

¹ Грачёва О. А. Метод постоянного наблюдения как системообразующий фактор проведения прокурором проверок в досудебном производстве // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 2. С. 159 – 163.

² См.: Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 24 ноября.

³ См.: Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // СУ РСФСР. 1922. № 36, ст. 424.

⁴ См.: УПК РСФСР от 25.05.1922 // СУ РСФСР. 1922. № 20-21, ст. 230.

Согласно п. «а», «б», «в», «г» ст. 2 Положения о прокурорском надзоре 1922 года на прокуроров было возложено:

«а) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;

в) поддержание обвинения на суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей».

В данной редакции Положения говорилось не о проверках исполнения закона, а о надзоре, который возводился в ранг «высшего», в том числе и в уголовном судопроизводстве. При этом «непосредственное наблюдение» выделялось уже не просто в качестве метода осуществления надзора, а в качестве основной функции органов прокуратуры.

Статьей 13 Положения устанавливались конкретные полномочия, возлагавшиеся на прокурора «в области борьбы с преступностью»:

«а) возбуждать судебное преследование против должностных и частных лиц, как по собственной инициативе, так и по поступающим к нему жалобам и заявлениям;

б) осуществлять надзор за производством дознания и предварительного следствия и давать указания и разъяснения органам дознания и предварительного следствия по вопросу о мере пресечения, а равно и по другим, связанным с предварительным следствием вопросам;

в) разрешать вопросы о предании суду и прекращении дел, поступающих к нему от органов дознания;

г) утверждать обвинительные заключения следователей по всем делам, по которым производилось предварительное следствие, а также составлять обвинительный акт и постановление о прекращении дела в случаях несогласия прокурора с заключением следователя, с направлением таковых в распорядительное заседание суда для окончательного утверждения;

д) проверять правильность содержания под стражей во всех без исключения местах лишения свободы и освобождать лиц, неправильно содержащихся».

Регламентации же порядка проведения прокурором проверок в данном нормативном акте не содержалось. Но отсутствие их правового регулирования не означало, что они не проводились на практике. Напротив, проверки стали носить всеобщий характер и, как и прежде, являлись главным средством выявления нарушений закона¹.

С передачей в 1928 - 1929 гг. следственного аппарата из судебной системы в органы прокуратуры метод «постоянного наблюдения» постепенно приобретает ярко выраженный императивный характер, при котором практически все требования прокурора подлежали незамедлительному исполнению. Дознание же, и до этого руководимое прокурором, став самостоятельной формой расследования, полностью оказалось под руководством прокурора.

Если УПК РСФСР 1922 и 1923 гг. еще допускали контроль суда за законностью отдельных принимаемых прокурором в досудебном производстве решений (например, кодексы предусматривали обжалование сторонами в суд постановления прокурора о прекращении уголовного дела²), то УПК РСФСР 1960 г.³, помимо незамедлительного реагирования на

¹ См.: *Скарредов Г. И.* Участие прокурора в следственных действиях. М., 1987. С. 7 - 19.

² См.: История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917 – 1954 гг.: сб. док. / под ред. С.А. Голунского. М., 1955. С. 187 - 229, 251 - 294.

³ См.: УПК РСФСР от 27.12.1960 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40, ст. 592.

нарушения законодательства, наделял прокурора в досудебном производстве фактически неограниченными полномочиями по их устранению.

«Деятельность прокурора в досудебном производстве стала приобретать все большую обвинительную направленность, при этом параллельно росло и количество полномочий по надзору за соблюдением закона. В результате прокурор получил значительные права по вмешательству в ход предварительного расследования, а в итоге стал осуществлять процессуальное руководство предварительным расследованием и надзирать за ходом его осуществления»¹.

Закрепленные в Положении о прокурорском надзоре в СССР 1955 года², в Основах уголовно-процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 года³, в УПК РСФСР 1960 года полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия и органов дознания уже никак не различались.

По УПК РСФСР 1960 года прокурор имел неограниченные полномочия по участию в расследовании и вмешательству в его ход. Метод постоянного наблюдения за законностью досудебного производства в деятельности прокурора сменился на руководство предварительным расследованием во всех его формах и непосредственное участие прокурора в расследовании.

Принятый в 2001 году УПК РФ, не изменив существа деятельности прокурора, впервые четко определил его положение и выполняемые им функции на различных стадиях уголовного судопроизводства. На досудебных стадиях полномочия прокурора по осуществлению надзора за

¹ См.: *Басков В. И.* Прокурор осуществляет надзор. М., 1963. С 63 - 72; *Жогин Н. В.* Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М., 1968. С. 54 - 59; *Чеканов В.Я.* Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1972. С. 33 - 51; Советская прокуратура. История и современность // под ред. Р.А. Руденко, С. И. Гусева. М., 1977. С. 15 - 21 и др.

² См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9, ст. 222.

³ См.: Основы уголовного судопроизводства Союза СССР и союзных республик от 25.12.1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1, ст. 15.

процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия оставались властно-распорядительными. Решения органов расследования о возбуждении уголовного дела, производстве процессуальных действий, затрагивающих конституционные права граждан, требовали предварительного согласования с прокурором. Прокурор имел право лично возбуждать уголовное дело и участвовать в производстве предварительного расследования, давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, лично производить следственные действия.

Другими словами, УПК РФ наделил прокурора всей совокупностью полномочий, дающих ему возможность непосредственно осуществлять уголовное преследование, влиять на действия и решения органов предварительного расследования, что означало фактическое руководство расследованием. Многие авторы отмечали, что процессуальное руководство прокурора расследованием преступлений составляет специфику российской модели развития прокуратуры, что уникальность российской прокуратуры традиционно заключалась в том, что процессуальные полномочия прокурора являлись надзорными и одновременно выступали в качестве формы руководства расследованием, организации уголовного преследования¹.

В 2007 году был существенно изменен характер полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, изменены формы и методы его реализации, а соответственно и порядок осуществления прокурором проверок по уголовным делам. Прокурор был лишен практически всех властных полномочий в отношении следователя, в том числе, права отменять незаконные и необоснованные

¹ См.: Григорьев В. Н., Победкин А. В., Калинин В. Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Государство и право. 2008. № 6. С.48 - 49; Победкин А. В., Новиков Е. А. Некоторые проблемы содержания процессуальных полномочий руководителя следственного органа // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2008. № 2. С. 279 - 280; Ильинский Д. О. Прокуратура Российской Федерации в механизме реализации общеправового принципа законности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 121.

решения следователя, с сохранением за ним лишь права требовать от следователя устранения выявленных нарушений закона. Безусловно, что такое положение привело к снижению оперативности прокурорского реагирования, к определенной волоките при устранении допущенных нарушений закона.

Тем самым, осуществленное в 2007 году изменение полномочий прокурора в досудебном производстве, направленное, якобы, на совершенствование процессуального положения участников уголовного судопроизводства, было, по нашему мнению, осуществлено законодателем без должной подготовки, проработки соответствующей концепции, предварительного обсуждения с учеными и практиками, оценки возможных рисков. Как представляется, именно этим были вызваны последующие изменения, внесенные в УПК РФ Законом № 404-ФЗ от 28 декабря 2010 года¹, в соответствии с которыми прокурору были возвращены полномочия по отмене решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) (ч. 1 ст. 214 УПК РФ), о приостановлении предварительного следствия (п. 3 ч. 1, ч. 1.1 ст. 211 УПК РФ).

Думается, что уже в 2007 году законодатель понимал, что «перегибает палку», лишая прокурора всех властных полномочий, позволявших ему осуществлять полноценный и эффективный надзор за законностью предварительного следствия. Именно это может объяснить то обстоятельство, что аналогичные полномочия в отношении органов дознания и дознавателя за прокурором были сохранены. Между тем, как объективно отмечено, «прокурорский надзор за исполнением законов на досудебном производстве должен характеризоваться общностью задач, независимо от формы осуществления предварительного расследования; общими должны

¹ См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (с изм. и доп. от 31.12.2017, № 492-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 16; 2018. №1 (ч.1), ст. 76.

быть и правовые формы их решения, безотносительно к ведомственной принадлежности органов, ведущих расследование преступлений»¹.

Ныне же, хотя предварительное следствие и дознание являются процессуальными формами предварительного расследования, прокурор по-прежнему отменяет незаконные и необоснованные решения дознавателя, разрешает отводы, заявленные ему, утверждает его решения о прекращении уголовного дела, дает письменные указания о проведении следственных и процессуальных действий. Однако, как представляется, должно быть наоборот, поскольку именно в форме следствия расследуются все уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях; в форме же дознания досудебное производство осуществляется по таким категориям преступлений, которые не представляют большой общественной опасности и, как правило, не сложны в расследовании.

Многим ученым и практикующим работникам «позиция законодателя об установлении различного объема полномочий прокурора при осуществлении им надзора за деятельностью следователя и дознавателя представляется странной»². Объективно отмечается, что «возможности прокурора по обеспечению законности возбуждения и расследования уголовных дел не могут быть поставлены в зависимость от формы расследования и субъекта его производства»³. Такая разница в объеме полномочий прокурора по осуществлению надзора в зависимости от формы предварительного расследования (и, следовательно, в возможностях по проведению проверок) дала основание утверждать, «что это противоречит

¹ См.: Манова Н. С., Рыгалова К. А. Сущность и проблемы реализации функции прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса в свете теории разделения властей // Российский журнал правовых исследований 2016. № 4. (9). С. 173 - 181.

² Быков В. М. Актуальные проблемы уголовного судопроизводства // Казань, 2008. С. 22 - 34; Ягофаров С. М. Осуществление прокурором уголовного преследования в досудебном производстве // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. № 3. С. 156.

³ Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 31.

сущности прокурорского надзора»¹, так как «приравнивает прокурора с другими участниками уголовного процесса, которым стало известно о нарушении закона следователем»², что «громоздкая и неповоротливая система реализации надзора за законностью ведения следствия со стороны прокуратуры оставляет мало надежды на быстрое исправление следственных ошибок, нарушений федерального законодательства»³.

Оценивая современное состояние уголовно-процессуальной регламентации надзорных полномочий прокурора (и полномочий по проведению проверок исполнения закона в досудебном производстве), невозможно не отметить, что отсутствие в законе обязанности не только следователя, но и дознавателя информировать прокурора о ходе расследования (а не только о принятых ключевых решениях по делу), по сути, нивелирует использование метода постоянного наблюдения и

¹ Пичугин Д. Г. Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012. С. 3.

² Решетникова Т., Щерба С. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью Следственного комитета Республики Беларусь: опыт, значимый для России // Законность. 2015. № 3. С. 41 - 45; Каретников А. С., Коретников С. А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 49 - 52; Сычев Д. А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 162.

³ Александров А. С. Вопросы взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и следователя в ходе досудебного производства по уголовному делу // Вестник МВД. 2009. № 1. С. 52 - 59; Он же. О некоторых проблемах поддержания государственного обвинения в контексте конфигурации процессуальных отношений между прокурором и следователем на досудебном производстве (наивный взгляд теоретика) // Матер. науч.-прак. конф. «Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами и повышению качества поддержания государственного обвинения». Н. Новгород, 2009. С. 69 - 81; Быков В. М. Следователь в уголовном процессе России. М., 2014. С. 92; Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prim> (дата обращения: 16.04.2017); Манова Н. С. Соотношение надзорных полномочий прокурора и контрольных полномочий руководителя следственного органа // Публичное и частное право. 2013. № 1. С. 249 - 250; Литке Н. В. Особенности процессуального положения прокурора, осуществляющего прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 5 - 2. С. 19 - 20.

неизбежно негативном образом сказывается на действенности осуществления прокурором проверок за производством предварительного расследования.

Так, проведенное нами обобщение и анализ материалов уголовных дел, расследованных следователями, и надзорных производств по этим делам в прокуратурах г. Саратова и Астрахани за 2013 – 2017 г.г. показали, что, несмотря на то, что нарушения уголовно-процессуального закона со стороны следователей носят систематический характер, они выявляются, в основном, в результате проверок прокурором итоговых актов (обвинительного заключения, постановлений о прекращении уголовных дел)¹. Типичным в этом отношении является уголовное дело по обвинению Б. и Я. в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ, поступившее к прокурору Кировского района г. Астрахани для утверждения обвинительного заключения. При проведении прокурором проверки материалов уголовного дела было установлено, что изложенные в обвинительном заключении фактические обстоятельства совершенного преступления не соответствуют собранным в ходе предварительного расследования доказательствам, а так же что следователем были допущены нарушения уголовно-процессуального закона, препятствующие направлению уголовного дела в суд для его рассмотрения по существу. Так, из постановления о привлечении в качестве обвиняемых Б. и Я. не усматривается достаточных данных, позволяющих считать, что все эпизоды преступной деятельности совершены в составе группы лиц по предварительному сговору.

По результатам проверки, руководствуясь п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 и ч. 3 ст. 221 УПК РФ, заместитель прокурора Кировского района г. Астрахани возвратил уголовное дело следователю для дополнительного расследования и устранения выявленных нарушений².

¹ См.: Приложение 2.

² См.: Надзорное производство по уголовному делу № 11701120001010478 // Архив прокуратуры Кировского района г. Астрахани за 2017 год.

Несмотря на существенное изменение полномочий прокурора на досудебном производстве, проверки по-прежнему занимают основное место в его надзорной деятельности, осуществляемой и в отношении следователя. Прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК), а также истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя и руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК)¹.

Предусматривая полномочия прокурора по проведению проверок, УПК РФ не устанавливает порядок осуществления данных проверок. Однако сами работники органов прокуратуры РФ полагают, что наличие недостатков в действующем законодательстве отнюдь не вводит мораторий на его исполнение. Наоборот, «вне зависимости от того, плох или хорош действующий закон, правоприменителями должны быть приложены все усилия для обеспечения неуклонного исполнения закона, защиты прав и свобод участников процесса»². Так, совместным Указанием Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16 декабря 2008 года «Об обеспечении реализации руководителями следственных органов и прокурорами своих полномочий в сфере уголовного судопроизводства» в обязанность работников Следственного комитета было введено представлять прокурору для изучения все учетные и регистрационные документы при проведении им проверки исполнения федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

¹ Грачёва О. А. Правовые основы организации прокурорских проверок по уголовным делам // Право, наука, образование : традиции и перспективы: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии (в рамках VII Саратовских правовых чтений, Саратов, 29–30 сентября 2016 г.) / [редкол.: Е. В. Вавилин (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. С. 514 – 515.

² Резцов А. Работа в новых условиях // Законность. 2009. № 4. С. 28 - 31.

рассматривать в срок не позднее пяти суток требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела; способствовать формированию аргументированной позиции стороны обвинения в судебном заседании при рассмотрении вопроса о заключении под стражу путем своевременного предоставления прокурору необходимых материалов¹.

Обязанность прокуроров осуществлять постоянные проверки исполнения уголовно-процессуального законодательства органами дознания и предварительного следствия закрепляется в ряде приказов Генеральной прокуратуры РФ². Согласно п. 1.1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», прокуроры должны систематически, не реже одного раза в месяц проводить проверки исполнения требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки). Аналогичная обязанность прокуроров предусмотрена в п. 3 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

В п. 1.3 Приказа Генеральной прокуратуры России от 28 декабря 2016 года № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной

¹ См.: Совместное Указание Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16.12.2008 № 272/49/5/206 «Об обеспечении реализации руководителями следственных органов и прокурорами своих полномочий в сфере уголовного судопроизводства» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2009. № 1.

² См., например: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Законность. 2014. № 4; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

деятельностью органов предварительного следствия» предусмотрена обязанность прокурора систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства.

Данные положения приказов Генеральной прокуратуры РФ находят своё развитие в приказах и указаниях прокуратур субъектов Российской Федерации. 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)¹.

Тем самым и ныне эффективное осуществление прокурорского надзора и проведение соответствующих проверок как основной формы его реализации предполагают использование метода постоянного наблюдения. Профессор Н. А. Колоколов возводит наблюдение в ранг определяющего фактора всего прокурорского надзора в досудебном производстве, отмечая, что «было бы правильнее прокурорский надзор понимать как наблюдение за точностью соблюдения законов»².

¹ См.: Указание Прокуратуры Воронежской области от 07.05.2013 № 66/20 «Об основных направлениях работы органов прокуратуры Воронежской области по противодействию преступности» [Электронный ресурс] URL: <http://prokuratura-vrn.ru/main.php?page=173> (дата обращения: 18.02.2016).

² Колоколов Н. А. Методика проведения основных судебно-контрольных действий в стадии предварительного расследования. М., 2004. С. 188.

Многие авторы также отмечают, что «после существенного изменения полномочий прокурора в стадиях досудебного производства, сущность его надзорной деятельности, основанная на методе постоянного наблюдения, осталась неизменной, так как прокурорский надзор носит постоянный, а не эпизодический характер (в отличие от судебного контроля, инициаторами которого являются участники процесса). Он осуществляется на протяжении всего досудебного производства, позволяя прокурору оперативно реагировать на допускаемые органами расследования нарушения уголовно-процессуального законодательства»¹. В силу того, что только прокурор способен эффективно и профессионально обеспечить постоянное слежение за исполнением законов в стадиях досудебного производства, это позволяет ему быстро выявлять, устранять и предупреждать следственные ошибки².

Многие ученые указывают на необходимость совершенствования форм и методов надзорной деятельности, на недостаточную системность и последовательность прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства³, связанную с отсутствием нормативно закреплённого метода постоянного наблюдения в деятельности прокурора. Генеральный прокурор РФ в своих директивных документах также постоянно обращает внимание на непосредственную связь эффективности прокурорского надзора, повышения качества расследования и предупреждения нарушений уголовно-процессуального законодательства с

¹ *Лиходаев Е. Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 7; *Абдул-Кадыров Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9, 32.

² См.: *Назаров А. Д.* Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса: учебное пособие. Красноярск, 2000. С. 127.

³ См.: *Ломакин В., Мондохонов А.* Системность надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // *Законность*. 2015. № 4. С. 3 - 7.

совершенствованием форм и методов надзорной деятельности, оптимизацией взаимодействия прокуроров и следователей¹.

Как представляется, полномочия прокурора по осуществлению проверок на досудебном производстве не должны ограничивать процессуальную самостоятельность следователя, но при этом прокурор должен обладать действенными властными полномочиями, позволяющими ему добиваться устранения выявленных нарушений закона. Такого баланса полномочий при правовом регулировании порядка проведения прокурором проверки исполнения закона в досудебном производстве можно добиться, используя исторический российский законодательный опыт, учитывая то, что на протяжении развития отечественного законодательства проверка прокурором исполнения закона в досудебном производстве всегда осуществлялась методом постоянного наблюдения.

Таким образом, в развитии правового регулирования проведения прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам можно выделить следующие основные этапы:

1. 1802 - 1864 гг. - фрагментарная регламентация метода постоянного наблюдения как основы проведения проверок соблюдения требований закона органами расследования без права вмешательства прокурора в ход следственной деятельности;

2. 1864 - 1917 гг. – закрепление в законе полномочий прокурора по осуществлению постоянных и систематических проверок соблюдения требований закона, основанных на методе постоянного наблюдения,

¹ См.: Указание Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16.12.2008 № 272/49/5/206 «Об обеспечении реализации руководителями следственных органов и прокурорами своих полномочий в сфере уголовного судопроизводства». Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2009. № 1; Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 25.02.2009 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 год и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-493/> (дата обращения: 12.07.2015).

позволяющих выявлять и устранять нарушения законодательства, допущенные органом расследования;

3. 1917 - 1955 гг. – переходный период, в который полномочия прокурора по проведению проверок исполнения требований закона в досудебном производстве превращаются в полномочия по процессуальному руководству прокурором всем досудебным производством;

4. 1955 - 2007 гг. – непосредственное осуществление прокурором уголовно-процессуальной деятельности по расследованию преступлений и процессуальное руководство ею;

5. 2007 г. - настоящее время – фрагментарная законодательная регламентация проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного процесса, регулирование процедуры и сроков осуществления данных проверок, главным образом, ведомственными нормативными актами Генеральной прокуратуры РФ.

Как представляется, наиболее оптимальная регламентация надзорной деятельности прокурора и осуществления им проверок была дана в Уставе уголовного судопроизводства 1864 года. Используя этот опыт правового регулирования, по нашему мнению, было бы целесообразным отразить в УПК РФ положение о том, что

1) в основе надзора прокурора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия лежит систематическое получение прокурором информации о ходе и результатах предварительных проверок сообщений о преступлениях, о выполнении по уголовному делу следственных и иных процессуальных действий, принятых процессуальных решениях, а также участие прокурора в случае необходимости при производстве следственных и иных процессуальных действий в качестве наблюдателя;

2) по письменному запросу прокурора на любом этапе предварительного расследования с целью проведения проверки исполнения требований законодательства ему незамедлительно предоставляются

запрашиваемые материалы находящегося в производстве следователя и дознавателя уголовного дела.

1.3. Классификация и содержание проверок исполнения требований закона, осуществляемых прокурором в досудебном производстве по уголовным делам

Одним из эффективных способов познания каких-либо явлений, объектов является их научная классификация, которую нельзя рассматривать как попытку установить их сравнительную ценность, распределить на лучшие и худшие. Классификация – это научная группировка явлений по определенным признакам, свойственным их содержанию, форме и т.д.

Классификация проверок исполнения требований закона, проводимых прокурором в досудебном производстве, позволяет глубже выявить существенные признаки такого рода деятельности. Научная классификация, как подчеркивает А. Р. Шляхов, «в процессе познания играет важную роль инструмента (способа, логической операции) получения новых данных, решения научных и практических задач»¹.

Многие авторы, занимающиеся проблемами осуществления прокурорского надзора, проводили классификации проверок прокурора, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства². При этом за основу берутся различные критерии. Например, И. В. Кушнир выделяет следующие виды проверок прокурором исполнения закона:

¹ Шляхов А. Р. Судебная экспертиза: организация и проведение. М., 1979. С. 23.

² См.: Решетникова Т., Щерба С. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью Следственного комитета Республики Беларусь: опыт, значимый для России // Законность. 2015. № 3. С. 41 - 45; Корякин В. М. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в вооруженных силах. 2015. № 3. С. 2 - 5; Дытченко Г. В., Никитин Е. Л. Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 200 - 206; Химичева О. В., Шаров Д. В. К вопросу об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 98 - 101 и т.д.

- 1) целевая (проверяется исполнение конкретного закона или группы законов, либо конкретный факт нарушения закона);
- 2) комплексная (проверка исполнения нескольких законов одним субъектом);
- 3) сквозная (проверка исполнения конкретного закона по всем подразделениям, структурам);
- 4) совместная (проверка с другими государственными органами);
- 5) первичная;
- 6) повторная (контрольная) - проверка полноты выполнения всех предписаний органов прокуратуры;
- 7) показательная (обычно проводится наиболее опытными прокурорами в целях повышения профессионального мастерства других прокуроров)¹.

В сфере общенадзорной деятельности прокурора проводимые им проверки классифицируются по следующим критериям:

- 1) по поставленным целям и решаемым задачам (первичные, повторные и контрольные);
- 2) по объему решаемых задач (целевые и комплексные);
- 3) по способу проведения проверок (сплошные, выборочные);
- 4) по составу участников проверки (единоличная, совместная)².

Как представляется, данные критерии могут быть положены в основу классификации проверок прокурора и в досудебном производстве по уголовным делам. В частности, исходя из такого критерия, как решаемые задачи, проверки исполнения закона в уголовном процессе также можно подразделить на целевые и комплексные. Так как целевые проверки связаны

¹ См.: Кушнир И. В. Указ. соч. С. 39 - 42.

² См.: Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 62 - 65; Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части: учебное пособие. Томск, 2007. С. 108 - 110; Каплин М. Н. Прокурорский надзор: метод. указания. Ярославль, 2014. С. 45 - 46; Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган, 2016. С. 113 - 114.

с проверкой конкретного сообщения, то к ним можно отнести проверки, проводимые прокурорами в рамках ст. 124 УПК РФ, а также проверки учетно-регистрационной дисциплины на стадии возбуждения уголовного дела. К комплексным же проверкам будут относиться итоговые проверки материалов уголовного дела, а также проверки исполнения уголовно-процессуального и иного федерального законодательства в ходе дознания и предварительного следствия.

В теории уголовного процесса встречаются и иные подходы к систематизации проверок прокурора. Так, Е. Р. Ергашев выделяет всего два вида проверок исполнения закона в уголовном судопроизводстве: «проверку исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК) и проверку доказательств в порядке ст. 87 УПК РФ»¹.

О. Н. Коршунова с точки зрения методики и тактики проведения выделяет в досудебном производстве четыре вида проверок прокурором исполнения закона:

«1) проверка исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

2) проверка исполнения законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание;

3) проверка исполнения законов о приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

4) проверка исполнения законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу»².

Научный интерес представляют классификации проверок прокурора, которые были предложены учеными в период действия УПК РСФСР. Так, Н. В. Жогин, исследуя вопросы прокурорского надзора за предварительным

¹ *Ергашев Е. Р.* Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовное право. 2008. № 4. С. 89.

² Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. С. 107 - 169.

расследованием, выделял следующие виды осуществляемых прокурором проверок исполнения закона:

«- проверки разрешения первичных материалов о преступлении, законности и обоснованности возбуждения уголовных дел, подразделяя их на проверки законности реагирования на первичные материалы о преступлениях и проверки законности и обоснованности возбуждения и отказа в возбуждении уголовных дел;

- проверки соблюдения законности при производстве предварительного расследования, среди которых автор выделял: проверку законности и обоснованности привлечения граждан к уголовной ответственности; проверку законности применения органами следствия и дознания мер процессуального принуждения; проверку обеспечения прав участников процесса; проверку законности обеспечения возмещения материального ущерба, причиненного преступлением; проверку материалов дела, поступившего с обвинительным заключением; проверку профилактической работой органов предварительного расследования»¹.

По мнению В. В. Гаврилова, Т. П. Николаевой и А. П. Чугунова, в период действия УПК РСФСР проводимые прокурором проверки в досудебном производстве можно было подразделить на:

1) предварительные проверки прокурором законности и обоснованности следственных решений и действий, намеченных следователем и дознавателем при получении «предварительного разрешения прокурора (в виде санкции, согласия, продления, утверждения)»².

В настоящее время выделение такой группы проверок прокурора актуально применительно только к деятельности дознавателя, так как следователь в соответствии с действующим законодательством не нуждается

¹ Жогин Н. В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М., 1968. С. 111 - 121, 132, 145, 159, 169, 187, 194.

² Гаврилов В. В., Николаева Т. П., Чугунов А. П. Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 1995. С. 75

в предварительном разрешении прокурора на производство следственных действий и принятие процессуальных решений;

2) последующие проверки прокурором законности и обоснованности действий и решений, уже осуществленных органом дознания или следователем. К данному виду авторы относили проверки прокурором тех действий и решений органов предварительного расследования, о которых они были обязаны немедленно, либо не позднее определенного срока уведомить прокурора.

Исходя из положений действующего законодательства, с учетом того, что следователь и дознаватель и ныне обязаны в установленные УПК РФ сроки направлять копии своих ключевых решений (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении производства по уголовному делу и др.) для проверки их законности и обоснованности прокурору, то выделение этой группы проверок является актуальным и сегодня;

3) проверка уголовных дел, материалов, документов и иных сведений о совершенных преступлениях и о ходе расследования, которые проводились прокурором выборочно с целью оказания помощи органу расследования;

4) непосредственное участие прокурора при производстве следственных действий. Анализируя этот вид проверки прокурора, авторы отмечают результативность участия прокуроров в первичных и повторных следственных действиях;

5) рассмотрение и разрешение прокурором жалоб и заявлений.

Последний вид проверок исполнения закона и ныне занимает важное место в надзорной деятельности прокурора. По результатам анкетирования прокурорских работников, проведенного при подготовке настоящей диссертации, жалобы участников процесса являются вторым по распространенности поводом для проведения прокурором проверки в

досудебном производстве, а 33,2 % проанкетированных нами респондентов отметило данный повод как основной¹;

б) полная проверка уголовного дела, которая производится после окончания расследования и поступления прокурору уголовного дела с обвинительным заключением².

Анализ положений действующего УПК РФ, а также ведомственных нормативных актов Генеральной прокуратуры России позволяет, по нашему мнению, говорить о следующих видах проверок, осуществляемых ныне прокурором в досудебном производстве:

1. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен осуществлять **проверку исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.**

Обращаясь к исследованию проблем прокурорской деятельности в досудебном производстве, многие ученые-процессуалисты выделяют проверку исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях как отдельное направление прокурорского надзора³, либо как самостоятельный вид прокурорской проверки⁴.

¹ См.: Приложение 1.

² См.: *Гаврилов В. В., Николаева Т. П., Чугунов А. П.* Указ. соч. С. 75 - 78.

³ См., например: *Проскураков А. А.* Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // *Военно-юридический журнал*. М., 2013. № 7. С. 11 - 15; *Колесов М. В.* Нормативно-правовое регулирование вопросов приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях: проблемы, перспективы развития прокурорского надзора: X Всероссийские декабрьские юридические чтения в Костроме (15-16 декабря 2012 года): в 3 т. Кострома, 2013, Т. 2. С. 52 - 57; *Костин Д. В.* Организация прокурорского надзора за соблюдением закона при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлениях службой судебных приставов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2012. № 4. С. 83 - 88; *Мартыненко А. В.* Прокурорский надзор за исполнением федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // *Следственная практика*. 2012. Вып. 188. С. 107 - 116.

⁴ См., например: *Хлыбов М. Л.* Способы укрытия преступлений от учета и направлениях прокурорской проверки за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // *Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. науч. тр.* Сыктывкар, 2012. Вып. 7. С. 108 - 110.

УПК РФ говорит о том, что прокурор при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях осуществляет проверку исполнения требований федерального закона (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Иных полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела данная статья УПК РФ не предусматривает. Однако, согласно ч. 4 ст. 146, ч. 4, 6 ст. 148 УПК РФ, прокурор также осуществляет проверку законности и обоснованности решений о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела. Как справедливо отмечено в процессуальной литературе, «несмотря на многочисленные изменения, внесенные в последние годы в раздел 7 УПК РФ, закон и сегодня дает не слишком подробную регламентацию порядка деятельности (в том числе и деятельности прокурора) в стадии возбуждения уголовного дела, устанавливая лишь то, что может являться поводом и основанием к возбуждению уголовного дела, некоторые правила принятия и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях и проверки наличия оснований для начала производства по делу, порядка вынесения решений о возбуждении (либо об отказе в возбуждении) дела, некоторые права и обязанности заявителя»¹.

Более детально порядок приема и регистрации сообщений о преступлениях установлен ведомственными нормативными актами: совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ, ФСКН РФ от 29 декабря 2005 года «О едином учете преступлений»², а также приказом МВД России от 29 августа 2014 года «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства

¹ Манова Н. С. Проверка заявлений и сообщений о преступлении: новые возможности и новые проблемы // Вопросы правоведения. 2013. № 2. С. 363 - 375.

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») // Российская газета. 2006. 25 января.

внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»¹; приказом Следственного Комитета России от 11 октября 2012 года «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»² и некоторыми другими ведомственными актами, исполнение которых и проверяется прокурором.

При этом «несогласованность, множественность вариантов и противоречивость ведомственных предписаний не дают целостной, логически упорядоченной картины о порядке принятия решений в стадии возбуждения уголовного дела»³. Как отмечается многими учеными и практиками, «низкая степень проработанности уголовно-процессуальных норм, регулирующих порядок регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, затрудняет не только надзорную деятельность прокурора в данной стадии процесса, но и, прежде всего, деятельность органов предварительного расследования»⁴. Поэтому четкая законодательная регламентация порядка осуществления деятельности в стадии возбуждения уголовного дела позволит унифицировать и работу органов расследования, и,

¹ См.: Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (в ред. от 07.11.2016) "Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях" // Российская газета. 2014. 14 ноября; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. 19 декабря. № 51.

² См.: Приказ СК России от 11.10.2012 № 72 "Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации" (вместе с "Инструкцией об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации") // Российская газета. 2013. 6 марта.

³ *Гирько С. И.* Деятельность полиции в уголовном судопроизводстве. М., 2013. С. 202.

⁴ *Будченко В. В.* Механизма совершенствования законодательного регулирования стадии возбуждения уголовного дела // *Общество и право.* 2010. № 5. С. 201 - 204; *Сиверская Л. А.* Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 75 - 89, 115 - 128; *Тарзиманов В. М.* Процессуальные аспекты проведения проверки сообщения о преступлении: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 142 - 156 и т.д.

как следствие, осуществляемые прокурором проверки исполнения закона в данной сфере.

Положения УПК РФ о надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, о проведении им проверок исполнения закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях детализируются в Приказе Генеральной прокуратуры России от 05 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», анализ которого позволяет выделить два основных направления деятельности прокурора при осуществлении данного вида проверок:

- систематическая проверка соблюдения органами дознания и предварительного следствия правил приема, регистрации и рассмотрения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. Она должна проводиться регулярно, согласно утвержденным в прокуратурах графикам (не реже 1 раза в месяц). Прокурор осуществляет такую проверку путем посещения дежурной части и изучения Книги учета сообщений о происшествиях (КУСП), Книги учета задержанных в порядке ст. 91 УПК РФ, а также иных регистрационных журналов и сличения записей в них с имеющейся у прокурора информацией (сводки происшествий за сутки, а также информация от медицинских учреждений, различных предприятий и организаций, предоставленная в рамках запросов о совершенных и готовящихся преступлениях);

- проверка итоговых решений органов дознания и предварительного следствия, вынесенных по результатам рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. УПК РФ обязывает следователя и дознавателя направлять прокурору копии постановлений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовного дела. В соответствии с ч. 4 ст. 146, ч. 4, 6 ст. 148 УПК РФ по итогам данного вида проверки прокурор наделен полномочием в случае признания решения, принятого

органом расследования по итогам деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, незаконным и необоснованным отменить его.

Согласно данным Генеральной прокуратуры РФ, из выявленных прокурорскими работниками в 2016 году 5 067 850 нарушений требований закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, 3 778 553 было допущено именно при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, что составляет 74,5 % от всех выявленных прокурорами нарушений закона в досудебных стадиях уголовного процесса. Из них 2 698 нарушений были связаны с неправомерным отказом в приеме и (или) оставлением без регистрации сообщений о преступлениях. Прокурорскими работниками было поставлено на учет 153 311 ранее известных, но по разным причинам неучтенных преступлений, направлено 60 604 требований об устранении нарушений законодательства, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, отменено 19 543 постановления о возбуждении уголовного дела, 2 494 232 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела¹. Такие показатели свидетельствуют о высокой степени значимости данного вида проверок и необходимости их четкого правового регулирования.

2. Проверка прокурором материалов уголовного дела, находящегося в производстве у следователя, дознавателя, поводом для проведения которой является требование закона о постоянном осуществлении прокурором надзора за законностью деятельности следователя и дознавателя, либо поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ «прокурор уполномочен требовать от органов дознания и следователя устранения нарушений федерального

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 19.02.2017).

законодательства, допущенных ими в ходе предварительного расследования». В 2015 году прокурорами направлено 215 246 требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ¹. Чтобы выявить нарушения законодательства, прокурору необходимо иметь возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве органа расследования уголовного дела. Федеральным законом № 226-ФЗ от 02 декабря 2008 года о внесении изменений и дополнений в УПК РФ, в Кодекс была введена специальная норма (ч. 2.1 ст. 37), «позволяющая прокурору по его мотивированному письменному запросу получить для ознакомления материалы уголовного дела, находящегося в производстве следователя и дознавателя»². Без осуществления такого рода проверок затруднительна реализация многих полномочий прокурора, предоставленных ему законом в ходе досудебного производства. Например, в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, что невозможно без систематического мониторинга хода расследования в форме дознания путем проверки соответствующих материалов, а также получения информации от органов дознания о ходе расследования.

В соответствии с п. 5, 10, 11, 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор уполномочен давать дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ; утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 19.02.2016).

² См.: Федеральный закон от 02.12.2008 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 49, ст. 5724.

уголовному делу. Осуществление всех этих полномочий также возможно лишь по итогам проведения прокурором соответствующих проверок законности и обоснованности процессуальных действий и решений, принятых в ходе дознания.

Частным случаем проверок этого вида является проверка прокурором законности и обоснованности решений органов расследования о приостановлении и прекращении уголовного дела, проводимая в соответствии с п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК. Согласно ч. 1.1 ст. 211 УПК РФ, признав постановление руководителя следственного органа или следователя о приостановлении предварительного следствия незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Но при этом закон не устанавливает порядка и срока направления материалов уголовного дела прокурору для проведения проверки законности и обоснованности указанного решения. В соответствии с ч. 2 ст. 208 УПК РФ следователь лишь обязан направить прокурору копию постановления о приостановлении предварительного следствия. Такая правовая регламентация приводит к тому, что постановления о приостановлении предварительного расследования направляются прокурору и проверяются им с существенной задержкой во времени с момента их вынесения, что ухудшает условия для осуществления надзорной деятельности и препятствует своевременному устранению допущенных следователем нарушений закона.

Между тем в 2016 году прокурорами отменено 453 260 таких постановлений следователя (на 2,2 % больше, чем в 2015 году)¹, что свидетельствует о значительном количестве допускаемых нарушений закона при приостановлении предварительного расследования. В связи с этим очевидной является потребность более четкого законодательного регулирования порядка осуществления прокурором проверок при принятии следователем указанных решений. На необходимость этого многократно обращалось внимание в специальной литературе².

Схожая ситуация существует и с проверкой прокурором решений о прекращении уголовного дела. Согласно ч. 1 ст. 214 УПК РФ, признав постановление руководителя следственного органа или следователя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа. По делам частного обвинения постановление о прекращении уголовного дела прокурор может отменить только при наличии жалобы заинтересованного лица. Признав постановление дознавателя о прекращении уголовного дела

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 11.02.2017).

² См.: *Даровских Ю. В., Саркисов А. В.* Прокурорский надзор за законностью приостановления производства по уголовному делу // Академический вестник ТГАМЭУП. 2012. № 1 (19). С. 132 - 136; *Ларин Е. Г.* «Новые» полномочия прокурора по надзору за решениями следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела (уголовного преследования) // Законодательство и практика. 2011. № 1 (26). С. 66 - 70; *Раджабов А. Н.* Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при приостановлении дознания и предварительного следствия по уголовным делам: теоретические предпосылки // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 14 ноября 2013 г.). М., 2013. Ч. 1. С. 339 - 344.

или уголовного преследования незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и возобновляет производство по уголовному делу.

При этом в УПК РФ также отсутствует указание на то, когда и в каком порядке прокурору должно быть направлено постановление о прекращении производства по уголовному делу, а также его материалы, что, безусловно, ведет к затягиванию проверки законности и обоснованности данного решения.

Следует отметить, что, возвратив в 2010 году прокурору право отменять указанные незаконные и необоснованные решения следователя и руководителя следственного органа, закон ограничил возможность реализации данного полномочия определенным сроком (14 суток с момента получения материалов уголовного дела). Тем самым, по смыслу закона (ч. 1 ст. 214 УПК РФ), если по каким-либо причинам прокурор пропустил данный срок, то соответственно он утрачивает право на отмену незаконного решения следователя. Такое законодательное установление, по мнению многих авторов, выглядит достаточно странным¹, хотя, возможно, в его основу было положено стремления законодателя повысить оперативность прокурорского реагирования на допускаемые следователем нарушения закона.

Конституционный Суд РФ по этому поводу сформулировал правовую позицию, согласно которой «истечение указанного срока не влечет для прокурора запрета принять соответствующее решение, то есть данный срок не является пресекательным, препятствующим осуществлению прокурором своих полномочий»². Правоприменительная практика также свидетельствует о том, что несоблюдение прокурором срока для отмены постановления о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования не оценивается судами как процессуальное нарушение. Тогда тем более

¹ См., например: *Огородов А. Н.* Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 144-145.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2017 № 28-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко» // Российская газета. 2017. 24 ноября.

непонятно установление законодателем ограничения для признания прокурором решений следователя определенными сроками, если этот срок является формальным. Тем не менее, полагаем, что в подобных ситуациях прокурор должен руководствоваться принципом разумного срока уголовного судопроизводства и оперативно принимать решения о законности и обоснованности указанного постановления в целях обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса, а так же законного и обоснованного разрешения уголовного дела.

При проверке материалов как приостановленных, прекращенных, так и находящихся в производстве следователя, дознавателя уголовных дел, прокурор, конечно же, проверяет и оценивает собранные по делу доказательства. Некоторые авторы проверку доказательств выделяют как самостоятельный вид проверки прокурором исполнения закона¹. Думается, что это ошибочная позиция. Согласно ст. 87 УПК РФ, проверка доказательств является структурообразующим элементом процесса доказывания и проводится дознавателем, следователем, прокурором, судом путем сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, а также установления их источников, получения иных доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство. Анализ данного положения закона говорит о том, что проверку доказательств нельзя рассматривать как собственно проверку исполнения закона. Исследуя (проверяя) доказательство, соответствующий субъект уголовно-процессуальной деятельности, прежде всего, решает вопрос о достоверности сведений, содержащихся в данном источнике доказательства. Хотя при этом, безусловно, решается и вопрос о

¹ См.: *Ергашев Е. Р.* Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовное право. 2008. № 4. С. 89; *Маркина Е. А.* Разрешение прокурором вопросов допустимости доказательств при направлении уголовного дела в суд // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры: матер. науч.-практ. конф. М., 1997. С. 218 - 222; *Исаенко В.* Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве // Законность. 2014. № 11. С. 34 -38.

допустимости, то есть законности получения данного доказательства, и его относимости.

Проверка доказательств осуществляется прокурором во всех случаях, в рамках проведения всех других видов проверок. Осуществляя любой вид проверки исполнения закона, прокурор всегда проверяет и оценивает собранные по делу доказательства с точки зрения их допустимости, относимости, достоверности, а в совокупности – с точки зрения достаточности для принятия органами предварительного расследования соответствующего решения. Таким образом, говорить о существовании проверки доказательств как отдельного вида проверки прокурора в уголовном процессе, по нашему мнению, неоправданно.

3. Следующей разновидностью проверок прокурором исполнения закона является **проверка, проводимая им по жалобам** на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и нижестоящего прокурора (ст. 124 УПК РФ).

Согласно ч. 1 ст. 124 УПК, прокурор рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. Данное положение уголовно-процессуального закона находит своё развитие в ведомственных нормативных актах, которыми прокурорам предписывается обеспечивать всестороннюю проверку изложенных в поступающих жалобах доводов в срок до 3-х суток со дня их поступления. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры для ее объективного рассмотрения, прокурор должен принять решение о продлении срока проверки до 10 суток, о чем в обязательном порядке должен быть извещен заявитель. Извещение должно быть

направлено в день принятия решения о продлении срока рассмотрения обращения заявителя. Жалоба не может рассматриваться более 10 суток¹.

По результатам рассмотрения жалобы выносится мотивированное решение в форме постановления. В соответствии со ст. 124 УПК РФ может быть вынесено постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо постановление об отказе в ее удовлетворении. В постановлении указывается, когда и откуда поступила жалоба, излагается краткое содержание доводов заявителя, проводится анализ доводов и изученных материалов, а также материалов, полученных в ходе проверки, излагаются основания и мотивы принятого по жалобе решения, разъясняется порядок его обжалования.

При удовлетворении жалобы принимаются меры к восстановлению прав и свобод гражданина, обеспечению его законных интересов, на что указывается в резолютивной части постановления. В ходе рассмотрения жалобы прокурор должен устанавливать причины, по которым органы расследования не выполнили возложенные на них законом обязанности.

В случае выявления при рассмотрении жалобы случаев нарушения разумных сроков досудебного производства по уголовному делу прокурор обязан предпринять конкретные процессуальные действия, направленные на ускорение рассмотрения дела, а также определить сроки для осуществления необходимых процессуальных действий. Если нарушение разумных сроков было допущено следователем, прокурор направляет руководителю следственного органа требование об устранении нарушений закона,

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.11.2011 № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2012. № 1; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 № 45 (в ред. от 05.07.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220111&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.949432162784753#0> (дата обращения: 17.08.2017).

допущенных в ходе предварительного следствия, устанавливая при этом конкретные сроки для устранения выявленных нарушений. При нарушении разумных сроков в ходе дознания постановление направляется для исполнения начальнику органа дознания¹.

В случае полного удовлетворения жалобы прокурор, рассмотревший обращение, незамедлительно направляет уведомление заявителю. При частичном удовлетворении жалобы либо отказе в ее удовлетворении уведомление заявителю с разъяснением порядка обжалования вынесенного постановления вышестоящему прокурору или в суд безотлагательно направляет прокурор, принявший решение по жалобе. В уведомлении наряду с разъяснением порядка обжалования принятого решения должны содержаться сведения о дате вынесения постановления, о результатах рассмотрения жалобы, основаниях ее удовлетворения либо отклонения, а также о лице, принявшем решение по жалобе.

Конституционно-правовое истолкование ч. 3 ст. 124 УПК РФ дано в Определении Конституционного Суда РФ от 25 января 2005 года, согласно которому «не допускается отказ при рассмотрении заявления, ходатайства или жалобы участника уголовного судопроизводства от исследования и оценки всех приводимых в них доводов, а также мотивировки своих решений путем указания на конкретные, достаточные с точки зрения принципа разумности основания, по которым эти доводы отвергаются рассматривающим соответствующее обращение органом или должностным лицом. В связи с чем, недостаточно простого уведомления о принятом решении, необходима его мотивировка, что может быть достигнуто путем

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2010 № 276 (в ред. от 22.04.2011) «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. 2010. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=115135&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5144006475457051#0> (дата обращения: 07.07.2017).

направления заявителю соответствующего постановления о результатах рассмотрения жалобы»¹.

4. С учётом особенностей уголовно-процессуальной деятельности по уголовным делам, по которым заключается досудебное соглашение о сотрудничестве, в качестве самостоятельного вида проверки прокурором исполнения закона, по нашему мнению, может быть выделена **проверка при рассмотрении прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве** (ст. 317.2 УПК РФ).

Прокурор принимает решение о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве на основании ходатайства обвиняемого (подозреваемого), поддержанного следователем, и руководствуясь в основном результатами проверки полученных от следователя сведений и материалов. Полагаем, что предоставление прокурору полномочия по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве еще раз подчеркивает то, что именно прокурор отвечает за эффективность уголовного преследования (ст. 21 УПК), что именно он является руководителем уголовного преследования, поскольку ему предоставлены полномочия завершить деятельность по уголовному преследованию поддержанием обвинения в суде.

На пробелы и недостатки правового регулирования порядка заключения досудебного соглашения о сотрудничестве указывали многие ученые, отмечая, в том числе, и необходимость совершенствования полномочий прокурора при данной процедуре². Соглашаясь с мнениями

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2005 № 42-О «По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124, статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1254163/> (дата обращения: 10.03.2016).

² См.: Кулаков А. А. О юридико-техническом несовершенстве понятия «досудебное соглашение о сотрудничестве» // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. М., 2014. Вып. 3. С. 78 - 81; Аганов П. В. Досудебное соглашение о сотрудничестве: проблемы законодательства и правоприменительной практики // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2014. № 1 (39). С. 80 - 86; Ибрагимов Я. М., Петуховский А. А.

указанных авторов, полагаем необходимым законодательное установление процедуры проведения прокурором проверки материалов уголовного дела при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

5. Ключевым видом осуществляемых прокурором проверок является **итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением** (п. 14, 15 ч. 2 ст. 37, глава 31, ст. 226, ст. 226.8 УПК РФ). Это едва ли не единственная проверка прокурора, процедура которой (сроки проведения и перечень решений, подлежащих принятию) достаточно подробно урегулирована уголовно-процессуальным законом.

Данный вид проверки настолько значим, что некоторые авторы рассматривают этот вид деятельности прокурора как самостоятельную стадию уголовного процесса¹.

Таким образом, проверки прокурором исполнения закона с учетом этапа досудебного производства и поводов для их проведения можно классифицировать на пять основных видов:

1. Проверка исполнения закона на стадии возбуждения уголовного дела.

Совершенствование порядка предварительного следствия в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве // Труды академии управления МВД России. М., 2014. № 2 (30). С. 58 - 61; *Костенко Н. С.* Досудебное соглашение о сотрудничестве в уголовном процессе: правовые и организационные вопросы заключения и реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 12-14; *Новиков С. А.* Досудебное соглашение о сотрудничестве: разъяснения получены, но проблемы остались // Российский судья. 2013. № 2. С. 42 - 46; *Терехин А. А.* Роль прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 1(26). С. 192 - 196; *Топчиева Т. В.* Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013. С. 15 - 16; *Чурикова А. Ю.* Роль прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. проф. В. А. Лазаревой. Самара, 2010. Вып. 5. С. 163 - 166.

¹ См.: *Алексеев И. М.* Деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, как самостоятельная стадия уголовного процесса Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55). С. 65 - 70; *Ушаков С. Т.* Утверждение обвинительного заключения прокурором, как особая стадия окончания предварительного следствия по уголовному делу // Современные проблемы судебного права. Оренбург, 2012. С. 207 - 215.

2. Проверка исполнения закона, осуществляемая прокурором в ходе проводимого следователем (дознавателем) расследования уголовного дела, поводом для которой является требование закона о постоянном осуществлении им надзора за законностью деятельности указанных должностных лиц, либо поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий.

3. Проверка исполнения закона, проводимая прокурором в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора, либо в связи с данными о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученными прокурором из иных источников.

4. Проверка исполнения закона при рассмотрении прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

5. Итоговая проверка прокурором материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением).

Данная классификация проверок, проводимых прокурорами в досудебном производстве, позволяет выделить существенные признаки проверок и оптимальные способы и приемы их проведения. На основании предложенной классификации проверок автором подготовлены практические рекомендации по совершенствованию деятельности прокуроров по проведению ими проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, представленные во второй главе настоящего диссертационного исследования.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

2.1. Поводы и пределы проведения прокурором проверок при осуществлении досудебного производства

В УПК РФ и в Законе о прокуратуре отсутствует и само понятие проверок исполнения закона, осуществляемых прокурором в ходе досудебного производства, и перечень поводов для их проведения, и пределы их проведения. Однако исследование правового регулирования проверки исполнения требований закона, осуществляемой прокурором в досудебном производстве, обуславливает потребность в анализе сущности таких категорий как поводы для ее проведения и ее пределы.

В толковых словарях русского языка понятие «повод» трактуется как обстоятельство, которое можно использовать с какой-либо целью, предлог¹, как явление, которое применяется для обозначения обстоятельств, способствующих быть причиной для чего-нибудь². В доктрине уголовного процесса понятие повода теоретически разрабатывалось в связи с законодательным закреплением в УПК РФ поводов для возбуждения уголовного дела³.

¹ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedu.ru/expdic/33570/> (дата обращения: 12.11.2015).

² См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Большой толковый словарь. Т. 4. М., 1992. С. 381.

³ См.: *Козлов Е. Н.* Поводы к возбуждению уголовного дела: юридическая природа, система, пути совершенствования. // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 35 - 40; *Рылков Д. В.* Повод для возбуждения уголовного дела как необходимое условие начала производства по делу // Российский следователь. 2009. № 17. С. 6 - 9; *Мусаев А. Н.* Поводы для возбуждения уголовного дела // Публичное и частное право. 2013. № IV (XX). С. 141 - 149; *Гриненко А. В.* Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела // Законность. 2012. № 11. С. 20 - 23; *Пархоменко Е. Н.* Поводы и основания для возбуждения уголовного дела - сравнительный анализ УПК России и УПК Казахстана // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Челябинск, 2013. Т. 13. № 2. С. 40 - 44; *Бусел С. А.* Повод к возбуждению уголовного дела. Проблемы и пути решения // Вестник Калининградского юридического института МВД России. Калининград, 2012. № 1 (27). С. 93 - 97 и т.д.

Под поводом к возбуждению уголовного дела в учебной литературе традиционно принято понимать «предусмотренные законом источники, из которых компетентные должностные лица получают информацию о совершенном или готовящемся преступлении»¹. Появление повода к возбуждению уголовного дела влечёт возникновение уголовно-процессуальных отношений, порождает обязанность компетентных должностных лиц принять сообщение о преступлении, рассмотреть его и решить вопрос о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом. Тем самым правовая природа повода к возбуждению уголовного дела выражается в том, что им является предусмотренное законом обстоятельство, которое с необходимостью порождает уголовно-процессуальные отношения.

В тоже время в теории уголовного процесса высказано мнение о том, что «определение поводов для возбуждения уголовного дела как источников сведений о преступлении не только не позволяет в необходимой мере уяснить правовую природу рассматриваемой категории, но и не раскрывает побудительные начала деятельности по разрешению вопроса о возбуждении уголовного дела»². В силу этого многие авторы рассматривают поводы как «закрепленные процессуальным законом юридические факты, с наступлением которых закон связывает возникновение обязанности уполномоченных государственных органов и должностных лиц проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и решить вопрос о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении»³.

¹ Советский уголовный процесс / под ред. С.В. Бородина. М., 1982. С. 200; *Тетерин Б. С., Трошкин Е. З.* Возбуждение и расследование уголовных дел. М., 1997. С. 9 - 11; Уголовный процесс: учебник для вузов / под общ. ред. А. С. Кобликова. М., 2000. С. 129 - 130; *Безлепкин Б. Т.* Уголовный процесс России: учебник. М., 2003. С. 199; *Калиновский К. Б.* Уголовный процесс. Конспект лекций [Электронный ресурс]. URL: http://kalinovskiy-k.narod.ru/p/lecture_notes/ (дата обращения: 12.11.2015); *Батычко В. Т.* Уголовный процесс: конспект лекций. Таганрог, 2010. С. 62; *Манова Н. С.* Уголовный процесс: учебник. М., 2014. С. 180 и т.д.

² *Зажицкий И. В.* Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: теория и практика. СПб., 2006. С. 51.

³ *Файзулин М.* Поводы к возбуждению уголовного дела: правовая природа // Советская юстиция. 1993. № 23. С. 28 - 29; *Усков Р. Г.* Теория и практика проверки

Кроме того, существует мнение о том, что повод является «поступившим в компетентные органы информационным сигналом, который, с одной стороны, содержит сведения о признаках преступлений, а с другой - представляет собой юридический факт, требующий от соответствующего органа совершения определенных, предусмотренных законом действий»¹.

По нашему мнению, повод в уголовном судопроизводстве – это обязательная предпосылка для осуществления государственными органами и должностными лицами, ведущими уголовно-процессуальную деятельность, тех или иных процессуальных действий. В качестве такого повода может выступать либо некий источник информации, либо соответствующее законодательное предписание.

Поводом для проведения прокурором проверки соблюдения органами предварительного расследования требований закона, как правило, выступает поступившая прокурору информация о фактах нарушения закона. Такую информацию могут содержать поступившие в прокуратуру заявления, жалобы, запросы (депутатские либо должностных лиц), обращения, направленные средствами массовой информации, или переданные устно на личном приеме². Подобная информация может быть самостоятельно

законности повода и установления основания к возбуждению уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 24 - 30; *Масленникова Л. Н.* Новое уголовно-процессуальное законодательство России: проблемы теории и практики применения (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 7. С. 119; *Химичева Г. П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 79; *Артемова В. В.* Возбуждение уголовного дела как уголовно-процессуальный институт: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 102.

¹ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / отв. ред. В. И. Радченко; под ред. В. Т. Томина. М., 2003. С. 147 - 149.

² См.: Приказы Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 (в ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3; [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1356732/#ixzz4CzYKu9Tp> (дата обращения: 21.09.2016); от 30.01.2013 № 45 (в ред. от 05.07.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4; [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/ (дата обращения: 01.09.2017).

обнаружена прокурорами в сети «Интернет», газетах, журналах и других средствах массовой информации¹.

Применительно к «общенадзорным» проверкам прокурора Конституционный Суд РФ сформулировал определенные требования к поводам для проведения проверок: «эти сведения должны указывать на признаки нарушений законов, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с соответствующим надзирающим государственным органом»². Данные требования легли в основу положений Федерального закона от 07 марта 2017 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которыми предусмотрено, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений, требующих принятия прокурором мер в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки»³.

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 18.07.2013 № 295 (в ред. от 30.06.2014) «Об утверждении и введении в действие Временной инструкции по учету работы прокуроров в органах прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=567522#0> (дата обращения: 05.09.2017).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Российская газета. 2015. 2 марта.

³ Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 11, ст. 1536.

Судебная практика признает общенадзорную прокурорскую проверку незаконной, если не подтверждено наличие повода для ее проведения, не обоснована невозможность проведения проверки соответствующими контролирующими органами¹. Следует отметить, что в качестве повода для осуществления общенадзорных проверок признаются и анонимные сообщения². Кроме того, в качестве повода для проведения прокурором таких проверок используются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистической информации, прокурорской практики, указания вышестоящего прокурора, а также другие материалы, содержащие данные о нарушениях закона³.

Поводы же к проведению прокурором проверок в досудебном производстве имеют существенную особенность, связанную с тем, что, во-первых, прокурор является непосредственным участником уголовно-процессуальной деятельности. И, во-вторых, надзорная деятельность прокурора в сфере уголовного судопроизводства должна осуществляться непрерывно, вне зависимости от наличия информации о фактах нарушения закона в деятельности органов предварительного расследования (ст. 37, 148, 211, 214 и др. УПК РФ, ст. 30 Закона о прокуратуре, приказы Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за процессуальной

¹ См.: Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.03.2015 по делу № А56-48737/2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016); Постановление 13-го Апелляционного арбитражного суда 24.03.2014 № 13АП-26524/13 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

² См.: Решения Апелляционного суда Челябинской области от 04.03.2015 по делу № А76-1008/2015; Ставропольского края от 24.02.2015 по делу № А63-10324/2014; Приморского края от 19.11.2014 по делу № А51-17835/2014; постановления Федерального Апелляционного суда Центрального округа от 30.07.2013 № Ф10-2158/13; Уральского округа от 15.02.2013 № Ф09-13176/12; 20-го Апелляционного арбитражного суда от 23.12.2014 № 20АП-5564/14 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

³ См.: Решение Ахтубинского районного суда Астраханской области от 03.02.2015 по делу № 2-228/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

деятельностью органов дознания» (п. 3)¹, «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (п. 1.3)².

Возлагая на прокурора функцию надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия, УПК РФ подразумевает, что проведение прокурором проверок исполнения закона органами расследования должно являться систематическим. Ведомственные же нормативные акты Генеральной прокуратуры РФ прямо предписывают прокурору осуществлять проверки исполнения закона в ходе предварительного расследования постоянно и систематически.

Таким образом, можно говорить о том, что для проведения прокурором проверок в сфере уголовного судопроизводства существует специфический повод – требования закона и ведомственных приказов о постоянном, непрерывном осуществлении прокурорского надзора (путем проведения соответствующих проверок) за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя.

Как любая процессуальная деятельность процедура проведения прокурором проверок в ходе уголовного судопроизводства должна быть четко урегулирована УПК РФ, с указанием в законе на поводы для ее проведения, способы осуществления, а так же формы реагирования прокурора на результаты проведенной проверки. Однако в УПК РФ нет даже прямого требования об осуществлении прокурором постоянных, систематических проверок исполнения закона. Наряду с этим, анализ положений ст. 37 УПК РФ позволяет говорить о том, что реализация прокурором тех полномочий, которыми он наделен в досудебном производстве, обязательно предполагает осуществление им проверок, даже

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.12.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5.

² См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

если уголовно-процессуальный закон не говорит напрямую об их проведении. Заложенный в законе смысл надзорной деятельности прокурора заключается в том, что он должен систематически, регулярно, не дожидаясь поступления информации о нарушениях закона, постоянно осуществлять проверки по личной инициативе, не допуская либо обеспечивая оперативное устранение нарушений закона со стороны следователя и дознавателя.

Безусловно, что это не исключает наличия иных поводов для проведения прокурором проверок в досудебном производстве. При осуществлении досудебного производства проведение прокурором проверки может быть связано с совершением должностными лицами органов дознания и предварительного следствия процессуально значимых действий (например, задержание лица в качестве подозреваемого), либо принятием решений (о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении или прекращении производства по уголовному делу, о привлечении лица в качестве обвиняемого и др.).

Анализ положений УПК РФ и приказов Генеральной прокуратуры РФ позволяет выделить в качестве поводов для проведения прокурором проверок соблюдения требований закона органами предварительного расследования следующее:

1) направление прокурору органами дознания и предварительного следствия копий постановлений о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ), отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ); приостановлении и прекращении уголовных дел (ст. 211, 214 УПК РФ), копий иных решений, принимаемых в ходе предварительного расследования (ст. 92, 172 и др. УПК РФ);

2) осуществление дознавателем процессуально значимых действий и решений, требующих согласия прокурора (п. 4, 5, 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные

прокурором из иных источников (например, сведения, выявленные в ходе проведения других проверок);

4) принесение жалобы участниками процесса и иными лицами на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и нижестоящего прокурора (ст. 124 УПК РФ);

5) поступление прокурору ходатайства подозреваемого (обвиняемого) и постановления следователя о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ст. 317.2 УПК РФ);

6) поступление к прокурору уголовного дела с обвинительным заключением, обвинительным актом, обвинительным постановлением (гл. 31, ст. 226, ст. 226.8 УПК РФ);

7) требования закона о систематическом проведении проверок законности процессуальной деятельности следователя и дознавателя (п. 1, 3, 4, 6, 10 ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

Действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит требования о вынесении прокурором решения о проведении проверки в досудебном производстве по уголовным делам. Однако, как представляется, такое решение в некоторых случаях необходимо. Например, при проведении проверок на основании поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении действующего законодательства, а также в случае проведения проверок в ходе расследования по уголовному делу. В подобных случаях проверки нередко сопряжены с вмешательством в ход расследования, с необходимостью предоставления прокурору материалов уголовного дела и, следовательно, должны быть обоснованными. Полагаем, что повод для проведения проверки, а также пределы проверки должны быть указаны в соответствующем решении прокурора, подлежащем доведению до сведения проверяемого лица.

В ходе проведенного анкетирования прокуратуры, их заместители и помощники в качестве основных поводов для проведения прокурором

проверки в досудебном производстве указали факт поступления копии решения и соответствующих материалов от органов расследования (45,4 % проанкетированных), жалобы участников процесса (33,2 %), личную инициативу прокурорских работников по проведению проверки (15,8 %)¹.

Таким образом, повод для проведения прокурором проверки в досудебном производстве – это требования закона (подзаконного акта) либо информация, поступившая прокурору, служащие обязательной предпосылкой для осуществления прокурорами проверок соблюдения федерального законодательства органами дознания и предварительного следствия.

Как представляется, было бы целесообразно закрепить в действующем уголовно-процессуальном законодательстве следующие унифицированные поводы для проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства:

а) требования закона и подзаконных нормативно-правовых актов об обязательном систематическом проведении проверок в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя;

б) обращения и жалобы граждан и организаций, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, ограничении их прав и свобод;

в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников.

¹ См.: Приложение 1.

Это необходимо в связи с тем, что данная система поводов для проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства одновременно выступает в качестве системы гарантий прав личности (наличие установленного законом повода гарантирует обязательность проведения проверки при поступлении жалобы или иного обращения к прокурору) и гарантий для органов предварительного расследования от необоснованного и избыточного вмешательства в их деятельность (установленная законом система поводов обеспечит проведение прокурорами проверок только в определенных случаях).

При наличии соответствующего повода прокурором проводится тот или иной вид проверки в тех пределах, которые позволят ему установить достаточные основания для принятия решения о наличии или отсутствии нарушений закона.

В специальной литературе нередко отождествляют понятия поводов и оснований прокурорской проверки¹. Если говорить о поводах и основаниях применительно к стадии возбуждения уголовного дела, то они оба выступают «в качестве процессуальных предпосылок для принятия соответствующего решения»². Применительно же к проверке прокурором исполнения закона эти категории характеризуют ее различные стороны и различные временные аспекты. Как уже отмечалось, повод – это то, что служит предпосылкой, дает толчок для проведения проверки. Уже в ходе осуществления проверки прокурор устанавливает наличие или отсутствие нарушений действующего законодательства. Именно они являются основаниями для принятия прокурором решения по итогам проведенной проверки.

Тем самым, об основаниях можно говорить применительно к итогам проверки прокурора в досудебном производстве. Основаниями для принятия

¹ См., например: *Комаров И.* Прокурорская проверка: необходимые основания // Административное право. 2013. № 4. С. 31 - 35.

² *Корнуков В. М., Лазарев В. А., Холоденко В. Д.* Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности. Саратов, 2002. С. 42 - 116; *Манова Н. С., Францифоров Ю. В.* Уголовный процесс: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 3-е изд., перераб. доп. М., 2018. С. 125.

прокурором решения о наличии или отсутствии нарушения закона являются результаты проведенной прокурором проверки, то есть те фактические данные, которые подтверждают факт нарушения органом расследования требований уголовного, уголовно-процессуального и иного законодательства, допущенного в ходе возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Как отмечают Е. Р. Ергашев и А.А. Фирсова, «прокурор, реализуя свои полномочия, должен руководствоваться внутренним убеждением, основанным на фактических обстоятельствах и совокупности имеющихся доказательств, а также требованиями закона»¹.

Разграничение понятий повода и оснований применительно к проверке прокурором исполнения закона в досудебном производстве отчетливо прослеживается на следующем примере.

09 марта 2016 года в прокуратуру Фрунзенского района г. Саратова поступило заявление потерпевшего Ч., в котором он просил сообщить ему о результатах расследования уголовного дела № 57291, о результатах рассмотрения заявленных им ходатайств о проведении следственных действий и результатах рассмотрения представления, которое ранее выносилось в рамках данного дела заместителем районного прокурора.

С целью проверки данного заявления заместителем прокурора были запрошены и изучены материалы уголовного дела, а также опрошен заявитель. На основании полученных в результате проверки фактических данных, подтвердивших наличие в действиях следователя существенных нарушений уголовно-процессуального закона, допущенных при расследовании данного дела, заместителем прокурора Фрунзенского района г. Саратова было направлено требование руководителю следственного органа

¹ *Ергашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 182.

об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия¹.

В данном случае обращение потерпевшего послужило поводом для проведения прокурором проверки, а сведения, полученные в ходе проверки – основанием для принятия заместителем прокурора решения.

Говоря о пределах осуществления прокурором проверок в досудебном производстве, следует еще раз отметить нечеткость законодательной регламентации круга субъектов, правомочных осуществлять проверки исполнения законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, и их полномочий.

Так, по смыслу п. 31 ст. 5 УПК РФ указанные проверки могут осуществляться «Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами, их заместителями и помощниками прокуроров, которые участвуют в уголовном судопроизводстве». Однако, исходя из положений ч. 5 ст. 37 УПК РФ, полномочия прокурора по надзору за соблюдением законности предварительного расследования исполняют прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры. Как справедливо отмечено А. С. Есениной и М. Э. Семененко, «полномочия у прокуроров различных уровней как у участника уголовного процесса могут быть одинаковые ..., а пределы компетенции будут различны в зависимости от того, какое место в системе органов прокуратуры РФ занимает этот прокурор»².

Как уже отмечалось, многие авторы считают, что «изменения законодательства об уголовном судопроизводстве, произошедшие в 2007 г., значительно сузили пределы прокурорского надзора и соответствующие полномочия прокурора. В свете изменившихся представлений о функциональном назначении прокурора в уголовном судопроизводстве,

¹ См.: Материалы уголовного дела № 57291 // Архив надзорных производств прокуратуры Фрунзенского района города Саратова за 2016 год.

² Семененко М. Э., Есина А. С. Понятие, основные функции и компетенция прокурора в уголовном судопроизводстве // Современное право. 2008. № 1. С. 99.

согласно которым прокурор не должен осуществлять процессуальное руководство расследованием, пределы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия были ограничены проверкой соответствия этой деятельности закону. Прокурор более не вправе вмешиваться в процессуальную деятельность органов предварительного следствия в целях определения стратегии и тактики расследования»¹. Точно также прокурор не имеет права вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность органов, проводящих предварительное следствие и дознание².

Последнее не вполне точно, поскольку прокурор, в соответствии с п. 11, 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, вправе изымать уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому, изымать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передавать его (их) следователю Следственного комитета РФ.

Вместе с тем, указания прокурора, даваемые им по результатам осуществления проверок исполнения законов в ходе досудебной деятельности по уголовным делам, не являются безусловно обязательными для исполнения и могут быть обжалованы вышестоящему прокурору (ст. 37, 38, 39, ч. 4 ст. 124 УПК РФ). До недавнего времени это касалось только следователя. Однако 14 декабря 2015 года принят Федеральный закон № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным

¹ *Щетилов О. О.* Соотношение прокурорского надзора, судебного и ведомственного процессуального контроля по УПК РФ // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 10. С. 117.

² См.: *Матвеев А. В.* Конспект лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Тула, 2012. С. 64.

актом или обвинительным постановлением»¹. Ныне, в соответствии с ч. 4 ст. 124 УПК РФ, в случаях, предусмотренных законом, дознаватель, также как и следователь, вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору.

Однако перечень решений прокурора и порядок обжалования их дознавателем не конкретизированы в УПК РФ. При производстве расследования дознаватель самостоятельно собирает и оценивает доказательства по внутреннему убеждению, самостоятельно решает вопрос об их достаточности для принятия того или иного процессуального решения. Прокурор, осуществляющий процессуальное руководство производством расследования в форме дознания, наделен в отношении дознавателя широкими властными полномочиями. В частности, он наделен правом давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, возвращать ему уголовное дело для производства дополнительного дознания или пересоставления обвинительного акта, либо для производства дознания в общем порядке или пересоставления обвинительного постановления в случае его несоответствия требованиям УПК РФ.

В соответствии с ч. 4 ст. 41 УПК РФ дознаватель имеет право обжаловать указания прокурора вышестоящему прокурору. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом №380 постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания может быть обжаловано дознавателем с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 48 часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Вышестоящий прокурор в течение 3 суток с момента поступления соответствующих

¹ См.: Федеральный закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // Российская газета. 2015. 16 декабря.

материалов выносит либо постановление об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя, либо об отмене постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительный акт и направляет уголовное дело в суд.

Постановление прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю для пересоставления обвинительного постановления или о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке может быть обжаловано с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 24 часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Вышестоящий прокурор в течение 2 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит либо постановление об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя, либо об отмене постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительное постановление и направляет уголовное дело в суд.

При проведении прокурором проверок исполнения законов органами предварительного следствия прокурор не имеет полномочий по прямому устранению выявленных нарушений. Исключение составляет полномочие по отмене незаконных постановлений о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК), об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК), о приостановлении (ст. 211 УПК) и прекращении (ст. 214 УПК) производства по уголовному делу, а также обязанность прокурора немедленно освободить незаконно задержанного, или лишенного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом (ч. 2 ст. 10 УПК РФ).

Однако, в настоящее время, в Государственной Думе Российской Федерации находится на рассмотрении Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ (о расширении

полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)»¹, в котором предлагается существенно расширить полномочия прокурора в досудебном производстве и, как следствие, пределы осуществления им проверок. В соответствии с данным законопроектом прокурору должны быть возвращены ряд полномочий, которые ныне переданы руководителю следственного органа: право возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела публичного обвинения, возбуждения дел частного и частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в случаях, когда преступление совершено в отношении лица, не способного в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам самостоятельно защищать свои права и законные интересы.

Законопроект предусматривает возможность прокурора принимать к производству и расследовать уголовные дела. В тоже время речь не идет о какой-то конкретной категории дел. Прокурор будет вправе по мотивированному постановлению принимать к производству и расследовать уголовные дела при отводе следователя, дознавателя в порядке ст. 67 УПК РФ, а также в случае, когда эти лица отстранены от дальнейшего производства расследования ввиду допущенных нарушений УПК РФ и при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование.

Рассматривается вопрос о возврате прокурору права давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые будут обязательны для следователя и руководителя следственного органа; утверждать ходатайства следователя, направляемые в суд об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя;

¹ См.: Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=872311-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=872311-6) (дата обращения: 18.02.2017).

разрешать отводы, заявленные следователю, и его самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу. В закон предполагается ввести правило, в соответствии с которым мера пресечения, избранная в ходе досудебного производства следователем по согласованному с прокурором решению, может быть отменена или изменена только с согласия прокурора.

Также прокурору предполагается вернуть полномочие по даче следователю согласия на прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ), в связи с деятельным раскаянием (ст.28 УПК РФ), по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст.28.1 УПК РФ), в связи с применением к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ст.427 УПК РФ).

По сути, предлагаемые в данном законопроекте изменения, возвращают систему полномочий прокурора, существовавшую до 2007 года, когда прокурор являлся руководителем следствия. На наш взгляд, это является нецелесообразным и даже вредным на современном этапе развития уголовно-процессуального законодательства. Думается, что невозможно осуществлять надзор за той деятельностью, которой ты же и руководишь. Такое положение вещей лишает прокурора возможности быть объективным при осуществлении надзорной деятельности.

Вместе с тем, на наш взгляд, надзор прокурора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия ныне должен опираться на метод постоянного наблюдения за осуществлением ими досудебной деятельности, но без возможности прямого вмешательства в ее ход. Постоянное наблюдение за законностью предварительного расследования путем проведения прокурором проверок, основания и пределы которых, в свою очередь, будут регламентированы законом, в состоянии существенно

повлиять на качество досудебной деятельности, обеспечить предотвращение нарушений закона, а также соблюдение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. И это должно найти своё воплощение в уголовно-процессуальном законодательстве как при регламентации поводов для проведения проверки, так и порядка ее осуществления.

Таким образом, рассматривая деятельность прокурора по проведению проверок исполнения закона в досудебных стадиях уголовного процесса как системную деятельность, как комплекс взаимосвязанных действий и решений, полагаем необходимым внести в УПК РФ специальную норму – статью 37.1 УПК РФ, посвященную порядку проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. В данной статье должны быть закреплены поводы для осуществления прокурором проверок исполнения закона, основания для принятия решения по итогам их проведения, способы проведения проверки и порядок ее осуществления.

Редакция данной статьи будет представлена нами по итогам исследования порядка осуществления прокурорами проверок в досудебных стадиях уголовного процесса.

2.2. Порядок осуществления прокурорами проверок в досудебных стадиях уголовного процесса

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Как любая уголовно-процессуальная деятельность, надзорная деятельность прокурора в данной сфере может осуществляться только в определенной, установленной законом форме. Уголовно-процессуальная форма, то есть совокупность правил, установленных законом для проведения отдельных процессуальных действий, процессуальной деятельности в целом, установленная законом

процедура деятельности всех участников уголовного судопроизводства, является его неотъемлемым свойством¹.

При определении структуры и содержания уголовно-процессуальной формы, как правило, указывается на ее следующие составные элементы: а) процессуальный порядок принятия решения о проведении процессуальных действий, б) процессуальный порядок их производства, в) процессуальное оформление принятых решений и произведенных действий и их результатов². Исходя из этого, под процессуальной формой деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса предлагается понимать установленную законом совокупность требований к порядку производства и оформления действий и решений прокурора³. Проверки прокурором исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам, являясь составной частью уголовно-процессуальной деятельности прокурора, также не могут не быть обличены в определенную форму. Более того, вопросы о том, как и в каком порядке прокурором должны осуществляться проверки в досудебных стадиях уголовного судопроизводства являются, по нашему мнению, основополагающими для определения полномочий прокурора на досудебном производстве. Как справедливо отмечает Е. Г. Князева, «прокурорский надзор до тех пор будет

¹ См. *Шпилев В. Н.* Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск, 1974; *Добровольская Т. Н., Элькин П. С.* Уголовно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства // *Юридическая процессуальная форма*. М., 1976; *Алексеев Н. С., Даев В. Г., Кокорев Л. Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. Воронеж, 1980; *Манова Н. С.* Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм. Саратов, 2003. *Мачихин С. Г.* Процессуальная форма в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Гимазетдинов Д. Р., Зинатуллин З. З.* Уголовно-процессуальная форма. М., 2014 и др.

² См.: *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. Т. 1. М., 1968. С. 51; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 29 - 34, 38; *Гимазетдинов Д. Р.* Уголовно-процессуальная форма: общетеоретический, нормативно-правовой и правоприменительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 7 – 8.

³ См.: *Шматов М. А., Французова М. Е.* Процессуальная форма деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // *Общество и право*. Выпуск № 4 (18). 2007. С. 212.

чувствовать себя неуверенно, до тех пор он не будет понят и познан вполне, пока в теории и практике, и особенно в законодательстве, будет иметь место пренебрежительное отношение к его процессуальной форме, к организации всей его деятельности. ... Прокурорский надзор за исполнением законов - деятельность правовая, и, как правовая система и деятельность, он стремится к организации, упорядочению, к законности»¹.

Процессуальная форма различается применительно к отдельным действиям, институтам, стадиям уголовного процесса². Безусловно, что процессуальная форма деятельности прокурора в досудебном производстве также не может не зависеть от особенностей стадии уголовного процесса и от того, на что именно направлена деятельность прокурора. В теории уголовного процесса предпринимались попытки дать классификации процессуальных форм надзорной деятельности прокурора. Так, профессор В. М. Савицкий делил их на формы предупреждения и выявления нарушений закона (ознакомление прокурора с уголовными делами, его участие в производстве дознания и предварительного следствия, прием и рассмотрение жалоб на действия органов дознания и предварительного следствия) и формы устранения нарушений закона (дача органам дознания и предварительного следствия обязательных указаний о расследовании преступлений, отмена незаконных и необоснованных постановлений органов расследования, отстранение лиц, ведущих следствие или дознание от дальнейшего расследования по делу, изъятие любых дел из одного органа расследования и передаче их другому)³.

Е. Г. Князева считает, что «с учетом характера прокурорского надзора, его направленности и единства, независимости сферы применения его

¹ Князева Е. Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Российский следователь. 2014. № 3. С. 45.

² См.: Манова Н. С., Францифоров Ю. В. Уголовный процесс: учеб. для вузов и ссузов. М., 2010. С. 18.

³ См.: Савицкий В. М. Процессуальные формы прокурорского надзора за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия // Правоведение. 1958. № 2. С. 105.

усилий, в прокурорско-надзорной деятельности следует различать прокурорско-надзорный процесс или деятельность, связанную с выявлением и устранением конкретного правонарушения, восстановлением нарушенных прав, устранением причин и условий, способствовавших правонарушению»¹.

Несмотря на то, что содержательно уголовно-процессуальная форма осуществления прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного процесса не определена, в некоторых случаях УПК РФ прямо упоминает о проведении прокурором проверок в досудебном производстве либо отчетливо подразумевает необходимость их производства:

1) проверка исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, включая проверку законности и обоснованности решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении (п. 1 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 4, ч.6 ст. 148 УПК РФ);

2) проверка материалов уголовного дела, находящегося в производстве органа расследования, с целью выявления возможных нарушений закона в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3, 4, 5, 10, 11, 13 ч. 2, ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ), включая проверку законности и обоснованности решений органа расследования о приостановлении или прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и проверку ходатайств следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) проверки, проводимые в связи с поступлением жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора (ст. 124 УПК РФ), а также проверки,

¹ Князева Е. Г. Указ. соч. С. 45.

проводимые в связи с участием прокурора в судебном заседании при подаче жалобы в порядке ст. 125, 125.1 УПК РФ (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

4) проведение проверки при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ст. 317.2 УПК РФ);

5) итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 14, 15 ч. 2 ст. 37, гл. 31, ст. 226, ст.226.8 УПК РФ).

Однако, регламентация процессуального порядка принятия решения о проведении проверок, порядка их производства (включая сроки и способы), а также процессуального оформления принятых по их итогам решений в УПК РФ либо отсутствует вовсе, либо не отличается полнотой и четкостью. Анализ действующего уголовно-процессуального законодательства позволяет выделить существующие ныне составляющие процессуальной формы указанных видов проверок прокурора в досудебном производстве (повод, способ и сроки проведения проверки, итоговое решение):

1. Проверка исполнения закона на стадии возбуждения уголовного дела.

Поводом для проведения прокурором проверки исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является предписание закона (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также поступление к прокурору копии постановления о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 146, 148 УПК РФ).

Для проведения проверки законности и обоснованности решения о возбуждении уголовного дела закон устанавливает четкие сроки (направление прокурору копии такого решения должно осуществляться незамедлительно, а сама проверка должна быть произведена в течение 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Для проведения проверки решения об отказе в возбуждении уголовного дела закон обязывает следователя и дознавателя направить прокурору копию данного решения в течение суток с момента его вынесения (ч. 4 ст. 148 УПК РФ). Срока для проведения проверки данного решения, принятого дознавателем, УПК РФ не устанавливает. Если же такое решение принято следователем или руководителем следственного органа, то закон обязывает прокурора провести проверку его законности и обоснованности в течение 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении. Как справедливо отмечается в специальной литературе, «чаще всего получение надзирающим прокурором только копии постановления о возбуждении (отказе в возбуждении) уголовного дела не позволяет ему в полной мере дать оценку принятому процессуальному решению по сообщению о преступлении с позиции законности и обоснованности»¹. Практически во всех случаях присутствует необходимость проверить непосредственно материалы, на основании которых было вынесено процессуальное решение. Но УПК РФ ничего не говорит о способе и сроках направления прокурору таких материалов, необходимых для проведения данного вида проверки. Это неизбежно приводит к возникновению волокиты в соответствующей правоприменительной практике.

Так, УВД по Ленинскому району г. Пенза была проведена проверка сообщения, поступившего от членов ЖСК «Пульс», о фактах нецелевого расходования денежных средств руководством данного ЖСК, по результатам которой было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (за отсутствием состава преступления). Однако, материал проверки, на основании которого было вынесено решение об отказе в возбуждении уголовного дела, поступил к прокурору Ленинского района города Пензы лишь спустя месяц после принятия решения об отказе в

¹ Тузова Е. В. Некоторые вопросы уголовно-процессуальных правоотношений прокурора с руководителем следственного органа и следователем на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 5. С. 135.

возбуждении уголовного дела, которое было отменено как незаконное и необоснованное¹.

Безусловно, что после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела органу расследования вынужденно приходится сосредоточить свое внимание на других задачах – проведении неотложных следственных действий и сборе доказательств, а при наличии лица, подозреваемого в совершении преступления – принятии мер по его задержанию. Но отсутствие законодательного закрепления срока, в течение которого орган расследования обязан направить прокурору материалы, послужившие основанием для вынесения решения в стадии возбуждения уголовного дела, безусловно, препятствует нормальному осуществлению прокурором данного вида проверок.

По итогам проверки решения, принятого в стадии возбуждения уголовного дела, прокурор, признав его незаконным и необоснованным вправе отменить как постановление о возбуждении уголовного дела, так и постановление об отказе в его возбуждении. Однако нередко в случае отмены таких решений прокурором орган расследования повторно принимает аналогичное решение.

Так, дознавателем УВД по Фрунзенскому району г. Саратова было отказано в возбуждении уголовного дела по заявлению Е. о хищении у него сотового телефона на основании п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (за отсутствием события преступления). Данное решение было отменено прокурором Фрунзенского района г. Саратова как необоснованное. Однако в последующем по данному заявлению дознавателем еще дважды принималось решение об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом материалы проверки не направлялись прокурору в течение длительного времени. В

¹ См.: Материал проверки № 1344/17 // Архив прокуратуры Ленинского района г. Пензы за 2017 год.

результате уголовное дело по заявлению Е. было возбуждено лишь спустя полгода после совершения преступления¹.

Многие авторы в связи с распространенностью подобного рода практики настойчиво предлагают вернуть прокурору полномочие по возбуждению уголовного дела², отмечая, что «если прокурору принадлежит право осуществлять учет зарегистрированных преступлений, проверку отказных материалов, то ему должно принадлежать и право на возбуждение уголовного дела по результатам проверок»³. В Государственную Думу Российской Федерации также неоднократно вносились законопроекты, в которых предлагалось вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела⁴.

Как представляется, прокурор, как должностное лицо, на которого законом одновременно возложено осуществление функции и уголовного преследования, и надзора, должен быть наделен полномочием по

¹ См.: Материал проверки № 1285 // Архив прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова за 2016 год.

² См., например: *Скабелин А. В.* Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против // *Legal Concept*. 2016. № 2 (31). С. 157 - 161; *Мартынюк М. В.* Реализация прокурором полномочия по возбуждению уголовного дела // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2015. № 11-1 (61). С. 105 - 107; *Спирин А. В.* О необходимости наделения прокурора правом возбуждения уголовного дела // *Юридические исследования*. 2016. № 8. С. 9 - 16 и т.д.

³ *Копылова О. П.* О необходимости вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела // *Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского*. Тамбов. 2015. № 1 (55). С. 227.

⁴ См.: Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)». Государственная Дума. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=872311-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=872311-6) (дата обращения: 30.10.2017); Законопроект № 296770-6 «О внесении изменений в часть вторую статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (о представлении прокурору права принимать к производству и расследовать уголовные дела)». Государственная Дума. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=296770-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=296770-6) (дата обращения: 30.10.2017); Законопроект № 84590-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях)». Государственная Дума. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=84590-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=84590-6) (дата обращения: 30.10.2017).

возбуждению уголовных дел, но только в том случае, когда он признает решение органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела необоснованным и посчитает, что в материалах проверки заявления или сообщения о преступлении имеются достаточные основания для начала производства по уголовному делу. Но вместе с тем считаем, что возвращение данного полномочия прокурору без урегулирования в законе порядка, способа и сроков проведения им проверки исполнения требований законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщения о преступлении, вряд ли может кардинально изменить сложившуюся в настоящее время ситуацию в правоприменении.

Как уже отмечалось, необходимость в личном возбуждении прокурором уголовного дела появляется в связи с проведенной им проверкой законности и обоснованности постановлений органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела. Самостоятельно проверки заявлений и сообщений о преступлениях в порядке ст. 144 УПК РФ прокуроры, как правило, не проводят. Но и принять обоснованное решение о возбуждении уголовного дела прокурору при отмене им решения следователя или дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с необоснованностью последнего не всегда возможно в силу того, что материалы предварительной проверки заявления или сообщения о преступлении, проведенной органом расследования, зачастую являются неполными.

Именно поэтому особое значение приобретает четкое законодательное урегулирование порядка, сроков и способов проведения прокурорами проверок исполнения закона, что позволит, на наш взгляд, оптимизировать взаимодействие прокурора с органами дознания и предварительного следствия и существенно снизить количество случаев откровенной волокиты при решении вопросов о возбуждении (отказе в возбуждении) уголовного дела.

2. Проверка исполнения закона, осуществляемая прокурором в ходе проводимого следователем (дознавателем) расследования уголовного дела, поводом для которой является требование закона о постоянном осуществлении им надзора за законностью деятельности указанных должностных лиц, либо поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий.

УПК РФ, наделяя прокурора полномочиями по проверке материалов находящегося в производстве органа расследования уголовного дела (п. 3 ч. 2, ч. 2.1 ст. 37), не регламентирует ни порядка принятия прокурором решения о ее проведении, ни сроков ее проведения. Закон лишь устанавливает, что по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве следователя или дознавателя уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ). Основным актом реагирования прокурора на выявленные по итогам проверки нарушения закона, допущенные следователем, является требование об их устранении (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Если же подобные нарушения допущены дознавателем, реакция прокурора может быть более разнообразной (отмена его незаконных или необоснованных постановлений; дача дознавателю письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий; отстранение дознавателя от дальнейшего производства расследования).

Однако отсутствие должной правовой регламентации порядка проведения проверки исполнения законов при производстве по уголовному делу, независимо от того, в какой форме по нему осуществляется расследование также негативно сказывается на правоприменительной практике, снижая возможность оперативного выявления и устранения нарушений действующего законодательства, допускаемых и следователем, и дознавателем. Проведенное при подготовке настоящей работы анкетирование сотрудников органов прокуратуры показало, что многие из

них сталкиваются с определенными трудностями при проведении такого рода проверок. 43,3 % опрошенных указали, что при проведении проверок исполнения закона имеет место противостояние между сотрудниками органов прокуратуры и предварительного следствия. 66,3 % опрошенных ответили положительно на вопрос о том, возникают ли у них проблемы с получением от органов расследования дополнительных материалов, помимо копий решений, поступающих в надзорное производство. При этом 58,7 % респондентов отметили, что, как правило, при проведении проверок исполнения закона им требуются материалы уголовного дела в полном объеме, но они неоднократно сталкивались со случаями отказа следователя в предоставлении всех материалов дела до окончания расследования¹. На подобные ситуации указывают и другие авторы, отмечая, что «требование прокурора о представлении материалов уголовного дела носит императивный характер и подлежит исполнению в полном объеме, в том числе в части установления им срока, а ответы следователей и их руководителей о том, что уголовное дело будет представлено после его изучения, являются необоснованным и не могут быть признаны законными»².

Как отмечает Д. А. Сычев, «оценка нынешнего процессуального положения прокурора, его полномочий при осуществлении возложенных на него функций со стороны практикующих работников прокуратур в целом отрицательная (опрос проводился автором в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации). Опрошенные прокурорские работники пояснили, что под руководством и с участием прокурора осуществление предварительного следствия было более качественным, в силу наличия у него эффективных процессуально-правовых инструментов»³.

¹ См.: Приложение 1.

² *Крюков В. Ф.* Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М., 2010. С. 147; *Ережипалиев Д. И.* Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования // Уголовное право. 2015. № 1. С. 125 - 128.

³ *Сычев Д. А.* Прокурор: место в осуществлении уголовного преследования в ходе досудебного судопроизводства // Социология и право. 2015. № 2 (28). С. 77.

Как справедливо пишут другие авторы, «необходимость вмешательства прокурора в сферу досудебного уголовного судопроизводства пока не нивелирована надлежащим качеством ведомственного процессуального контроля со стороны руководителей органов предварительного расследования»¹. Но и возврат к прежним полномочиям прокурора по руководству предварительным расследованием, по нашему мнению, существующих ныне проблем с осуществлением прокурором проверок не устранил и ситуацию кардинально не изменит. В полной мере можно согласиться с точкой зрения о том, что непосредственное вмешательство прокурора в ход расследования допустимо только в исключительных случаях и в целях предотвращения нарушений закона². Как уже отмечалось, по нашему мнению, прокурор должен осуществлять не руководство предварительным расследованием с возможностью участия в его производстве, а постоянное наблюдение (надзор) за ходом расследования, имея возможность осуществлять проверку исполнения закона не только при поступлении информации о его нарушении, но и по собственной инициативе, связанной с предписанием закона о необходимости осуществления надзорной деятельности. Такое положение позволит обеспечить оперативность выявления и устранения нарушений действующего законодательства.

Применительно к такому виду проверки, как проверка законности и обоснованности процессуальных действий и принятых решений в ходе расследования в форме дознания (п. 4, 5, 10, 11, 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), закон указывает лишь на то, какие решения могут быть приняты прокурором по ее итогам: письменные указания дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий; согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении

¹ Горюнов В., Макаров К. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2013. № 4. С. 6 – 8.

² Соловьев А. Б., Токарева М. Е., Халиулин А. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 39.

меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отмена незаконных или необоснованных постановлений начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя; постановление об изъятии уголовного дела у органа дознания и передаче его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи; утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу.

Несмотря на то, что «предоставленные законом прокурору полномочия по осуществлению надзора за производством дознания значительно обширнее, чем при осуществлении надзора за деятельностью органов предварительного следствия»¹, на практике при проведении проверок исполнения закона органами дознания прокуратуры сталкиваются фактически с той же проблемой - отсутствие реальной возможности для осуществления постоянного, систематического наблюдения за ходом дознания.

Как отмечалось ранее, при проверке законности и обоснованности решений следователя (руководителя следственного органа), принятых в ходе расследования, УПК РФ в ряде случаев устанавливает срок проведения проверки: решение о приостановлении и прекращении производства по уголовному делу должно быть проверено прокурором не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела (ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ). Однако способы проведения соответствующей проверки законом не установлены. УПК РФ указывает только на решения, которые могут быть

¹ См., например: *Рагулин А. В.* О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в российской федерации // Евразийская адвокатура. 2017. № 4 (29). С. 52 - 65; *Семенов В. А., Пестов А. Д.* О процессуальных полномочиях прокурора при производстве дознания в сокращенной форме // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 134 - 143; *Корнуков В. М.* Полномочия и функциональность деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве // *Advances in Law Studies*. 2016. Т. 4. № 4. С. 444 – 448; *Шабунин В. А.* Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 109 – 132 и т.д.

приняты прокурором по ее итогам: постановление об отмене постановления о приостановлении и прекращении производства по уголовному делу.

Прокурорские работники, осуществляющие процессуальную деятельность по проверке законности предварительного расследования, неоднократно указывали на существенные недостатки ее правового регулирования. В частности, практикующие прокуроры считают «целесообразным рассмотреть вопрос о законодательном регулировании таких аспектов процессуальной деятельности прокурора, как принятие прокурором решения об истребовании материалов уголовного дела»¹.

3. Проверка исполнения закона, проводимая прокурором в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора проводится при поступлении в органы прокуратуры жалоб на действия и решения указанных должностных лиц. Как правильно отмечено Н. В. Горак, «несмотря на то, что ст. 124 УПК РФ озаглавлена «Порядок рассмотрения жалобы прокурором», что предполагает регламентацию в ней порядка проверки жалобы, фактически закон устанавливает только срок проведения такой проверки - 3 суток со дня получения жалобы, с возможностью его продления до 10 суток (ч. 1 ст. 124 УПК)»². По итогам проведения проверки прокурором выносится постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении (ч. 2 ст. 124 УПК).

Анализ практики и результаты анкетирования работников органов прокуратуры свидетельствуют о том, что при осуществлении таких проверок прокуроры сталкиваются с теми же проблемами, что при проведении первых

¹ Кунов И. М. Процессуальная деятельность прокурора по проверке законности приостановления уголовных дел нуждается в совершенствовании // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 6 - 7. С. 143.

² Горак Н. В. Обжалование прокурору действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 26.

двух видов проверок: сложность получения материалов уголовных дел и материалов проверки заявлений и сообщений о преступлении, проводимой в порядке ст. 144 - 145 УПК РФ.

Кроме того, прокуроры проводят проверки при поступлении им информации о подаче жалобы в суд в порядке, установленном ст. 125, 125.1 УПК РФ (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В соответствии с приказами Генеральной прокуратуры РФ, при получении информации о поступлении в суд жалобы на решения и действия (бездействие) органа расследования, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, прокурор обязан незамедлительно истребовать от следователя и дознавателя материалы, относящиеся к обжалуемому действию (бездействию) или решению и осуществить их проверку, по итогам которой прокурор должен устранять выявленные нарушения, в том числе отменять необоснованные, незаконные постановления дознавателя до рассмотрения жалобы в суде, о чем информировать суд¹.

4. Проведение проверки при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (п. 5.2 ч. 2 ст. 37, ст. 317.2 УПК РФ).

Поводом к проведению данной проверки является поступление прокурору ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановления следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве. В соответствии с положениями ст. 317.2 УПК РФ, прокурор в течение трех суток с момента поступления

¹ См.: Приказы Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3; от 26.12.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5.

соответствующего ходатайства и постановления следователя должен провести соответствующую проверку.

5. Итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 14, 15 ч. 2 ст. 37, гл. 31, ст. 226, ст. 226.8 УПК РФ). В соответствии с положениями закона, прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, в течение 10 суток, с обвинительным актом - в течение 2 суток, с обвинительным постановлением - в течение 3 суток.

УПК РФ различает не только сроки проверки материалов уголовного дела, поступившего от следователя или дознавателя, но и виды решений, которые могут быть приняты прокурором по итогам его изучения. По уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, прокурор имеет право утвердить его и направить дела в суд; вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями; направить уголовное дело вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если дело подсудно вышестоящему суду.

По уголовному делу, поступившему с обвинительным актом, прокурор принимает одно из следующих решений: об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд; о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям ст. 225 УПК РФ со своими письменными указаниями; о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24 - 28 УПК РФ (следует отметить, что законодатель в п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ допустил техническую ошибку, «забыв упомянуть» ст. 28.1 УПК РФ (прекращение уголовного преследования по делам о преступлениях в сфере экономической

деятельности); о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

По уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением, прокурор вправе принять аналогичные решения, а также направить уголовное дело дознавателю для производства дознания в общем порядке при наличии обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, либо при наличии оснований полагать самооговор обвиняемого.

Таким образом, существующие в настоящее время формы проведения прокурором проверок в досудебном производстве регламентированы в УПК РФ фрагментарно; отсутствует единство подхода к правовой регламентации проверок прокурором исполнения закона; зачастую закон лишь упоминает о той или иной проверке прокурором требований закона, но не устанавливает порядок ее проведения. Между тем, с учетом того, что «проверка прокурора является основным правовым средством выявления нарушений уголовно-процессуального законодательства»¹, то деятельность по ее осуществлению, по нашему мнению, должна быть четко регламентирована законом.

Правовые основы деятельности прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса содержатся в Конституции Российской Федерации (ст. 129), УПК РФ и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Положения указанных нормативно-правовых актов призваны «обеспечить законность деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, создать режим наиболее благоприятных условий для беспрепятственного осуществления им своих полномочий»². Между тем,

¹ Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус, науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2014. С. 175.

² Российский прокурорский надзор / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2001. С. 8; Крюков В. Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. 2007. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.center-bereg.ru/j2167.html> (дата обращения: 05.08.2016); Самсонов В. В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в

правовые основы осуществления прокурором проверок при осуществлении досудебной уголовно-процессуальной деятельности, закрепленные ныне в УПК РФ, трудно признать достаточными. Подавляющее большинство вопросов, касающихся порядка, процедуры проведения прокурорами проверок в досудебном производстве, разрешается в ведомственных нормативных актах, главным образом, в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры России¹. Поэтому, учитывая, что правовое регулирование уголовно-процессуальной деятельности, во всяком случае, деятельности государственных органов и должностных лиц, ведущих процесс, основано на положении «разрешено то, что прямо предусмотрено уголовно-процессуальным законом», считаем необходимым внести в УПК РФ дополнения, связанные с регламентацией порядка проведения прокурором

досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 15 - 16 и т.д.

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5.09.2011 (в ред. от 05.12.2016) № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257672/#ixzz4I0y9HWpf> (дата обращения: 20.09.2017); Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 2006. 25 января; [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12144358/#ixzz4I0zM25WO> (дата обращения: 15.07.2016); Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2010 г. № 276 (в ред. от 22.04.2011) «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. 2010. № 10; [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257411/#ixzz4I1p20Gp> (дата обращения: 07.07.2017); Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.12.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. № 5. 2017; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.11.2011 № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2012. № 1; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» // Законность. 2010. № 6 и др.

проверок исполнения закона органами предварительного следствия и дознания.

Безусловно, что даже при внесении соответствующих изменений закон не сможет дать всеобъемлющих предписаний о том, какие средства осуществления проверки прокурор должен использовать в каждом конкретном случае в целях выявления и устранения нарушений закона. Такие рекомендации вырабатываются в результате научных исследований и практики осуществления прокурорского надзора. Научно обоснованные и проверенные на практике способы и приемы применения соответствующих правовых средств (рекомендации по оптимизации правоприменительной практики), сформулированные в методических пособиях, разработках, информационных письмах, нередко закрепляются в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры РФ, приобретая обязательный характер.

Так, на оптимизацию правоприменительной практики направлено закрепленное в приказах Генеральной прокуратуры России указание о периодичности проведения прокурором проверок. Проверки законности действий и решений следственных органов и органов дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях должны проводиться не реже одного раза в месяц (п. 1.3 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826, п. 3 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33, п. 1.1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 05 сентября 2011 г. № 277). Проверки законности и обоснованности прекращения уголовных дел (уголовного преследования) органами дознания должны проводиться ежемесячно (п. 20 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33). Проверки законности содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений должны проводиться регулярно, в том числе в вечернее и ночное время (п. 1.7 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189).

Следует сказать, что приказами прокуроров субъектов Российской Федерации нередко устанавливается более частая периодичность проведения

подобных проверок. Например, распоряжением прокурора Саратовской области установлено, что проверка при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях должна проводиться прокурорами не реже 1 раза в неделю¹. Анализ же правоприменительной практики свидетельствует о том, что некоторые виды проверок осуществляются прокурорами лишь при поступлении жалоб и заявлений от граждан (например, проверка соблюдения учетно-регистрационной дисциплины на стадии возбуждения уголовного дела).

Следовательно, совершенствование деятельности прокуроров по проведению проверок в уголовном процессе предполагает четкое следование правилу о систематичности и регулярности осуществления надзорной деятельности, ее планирования. Как отвечает Р. М. Махьянова, «любая деятельность должна быть четко спланирована, что касается деятельности прокурорской, то успешное ее осуществление зависит, прежде всего, от тех действий, которые совершаются прокурором ежедневно, эти действия и будут являться теми базовыми кирпичиками, из которого постепенно формируется фундамент законности и правопорядка в стране, ради чего фактически эта деятельность и осуществляется»². Планирование прокурором проверки является основным элементом подготовки к ее проведению. При этом в таких планах проверок процессуальной деятельности следователя и дознавателя должны быть графы с наименованием проверки, способов ее проведения, отметками об осуществлении проверки³.

Говоря о способах проведения прокурором проверки, имеется в виду совокупность и порядок осуществления действий, используемых им при

¹ См.: Распоряжение Прокурора Саратовской области от 6 октября 2011 г. № 94/16 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2012. № 1. С. 47.

² Махьянова Р. М. Нужна ли прокурору тактика? // Военное право. 2017. № 3. С. 113.

³ В приложении 3 к диссертации представлен разработанный автором шаблон плана проведения прокурором проверки исполнения закона.

проведении проверки. Так, проверка прокурором исполнения закона на стадии возбуждения уголовного дела включает в себя проверки законности действий и решений следственных органов и органов дознания при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, проверки постановлений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела. Способы проведения данных видов проверки в УПК РФ не указаны, однако они содержатся в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». В специальной же литературе вопрос о возможности использования тех или иных способов проверки нередко является дискуссионным. Так, Н. В. Веретенников считает возможным «использовать получение объяснений в качестве способа проведения прокурором проверки на стадии возбуждения уголовного дела только при наличии неустранимых противоречий в соответствующих материалах»¹.

Считаем, что данная позиция не согласуется с п. 1.2 Приказа Генеральной прокуратуры № 277, согласно которому прокурор при необходимости, руководствуясь ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», вправе вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов». В этой связи А. В. Агутин и Г. Л. Куликова обоснованно указывают на «вызов должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов, как на один из ключевых способов осуществления прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях»².

¹ Веретенников Н. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Северо-кавказский юридический вестник. 2009. № 1. С. 80 - 81.

² Агутин А. В., Куликова Г. Л. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: учебное пособие. М., 2016. С. 73.

На основе анализа действующего уголовного процессуального законодательства, приказов Генеральной прокуратуры РФ и правоприменительной практики считаем возможным выделить следующие способы проведения данного вида проверки:

- изучение книг учета, в которых фиксируются заявления и сообщения о совершенных и готовящихся преступлениях;
- сверка информации, поступающей от граждан, организаций, учреждений о поданных ими заявлениях и сообщениях о преступлениях, с информацией, зафиксированной в соответствующих книгах учета;
- систематический анализ содержания информационных программ средств массовой информации, обращений граждан, должностных лиц и организаций, материалов иных надзорных проверок;
- изучение материалов, послуживших основанием для принятия решений о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела;
- получение объяснений от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан по поводу выявленных фактов нарушения закона.

Реализация данных способов проведения прокурором проверок исполнения законов на стадии возбуждения уголовного дела, анализ практики осуществления данной деятельности, по нашему мнению, позволяет сформулировать некоторые рекомендации, направленные на ее совершенствование, на оптимизацию процесса осуществления прокурором проверок в досудебном производстве:

1. Планирование и системность осуществления данной деятельности. Так, изучение соответствующих книг учета заявлений и сообщений и преступлениях в органах внутренних дел и сверка содержащихся в них сведений с имеющейся у прокурора информацией, с результатами проверки законности задержания подозреваемых в порядке ст. 91-92 УПК РФ, должна осуществляться ежедневно; в органах Следственного Комитета РФ - не реже одного раза в неделю. При этом необходимо обращать особое внимание на

отметки в книгах учета информации о принятых решениях по сообщениям и заявлениям о преступлениях и происшествиях, на правильность и полноту указания сведений о заявителе.

2. Обеспечение незамедлительного поступления прокурору копий постановлений о возбуждении уголовного дела вместе с копиями материалов проверки, послужившими основанием для принятия данного решения, а равно обеспечение поступления копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела незамедлительно после проверки данного решения руководителем следственного органа либо начальником органа дознания и исключительно вместе с материалами проверки, послужившими основанием для вынесения соответствующего постановления.

Как представляется, в целях повышения эффективности прокурорского реагирования на все случаи незаконного и необоснованного возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела прокурору вместе с копиями соответствующих решений следователя (дознателя) должны поступать и копии материалов проверки сообщения о преступлении (в случае возбуждения дела), и так называемые «отказные материалы» (при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела). Существующий на сегодняшний день порядок, когда прокурор вынужден по своей инициативе затребовать такие материалы, приводит к волоките вследствие того, что, как уже подчеркивалось, получение прокурором только копии постановления о возбуждении (отказе в возбуждении) уголовного дела не позволяет ему в полной мере дать оценку законности и обоснованности решения, принятого органом расследования. Практически во всех случаях присутствует необходимость проверить материалы, на основании которых было вынесено соответствующее постановление.

Проверки исполнения закона, осуществляемые прокурором в ходе проводимого следователем (дознателем) расследования уголовного дела, как уже отмечалось, включают в себя проверки законности и обоснованности решений о приостановлении и прекращении уголовного дела (уголовного

преследования), проверки законности задержания лиц в порядке ст. 91-92 УПК РФ; проверки материалов уголовных дел, находящихся в производстве органов расследования по личной инициативе прокурора; проверка законности и обоснованности ходатайств органа расследования об избрании мер пресечения, а также о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения и др. Способы проведения прокурором данных видов проверки в уголовно-процессуальном законодательстве также не регламентированы. Вместе с тем они достаточно подробно изложены в приказах Генеральной прокуратуры РФ и исследованы в специальной литературе.

В качестве основного способа осуществления данных видов проверок процессуальной деятельности органов предварительного расследования в теории уголовного процесса и прокурорского надзора чаще всего называют запрос материалов уголовного дела и их изучение, подчеркивая, что «проверка законности, обоснованности и мотивированности принятого следователем решения по уголовному делу в большинстве случаев невозможна без изучения материалов уголовного дела»¹.

Рассматривая способы проведения проверки законности задержания, О. Д. Жук обоснованно указывает на то, что «наряду с проверкой документов, постановлений и протоколов, на основании которых лицо подвергнуто задержанию, прокурор производит опрос задержанных»². Совокупность действий, используемых прокурором при проведении данного вида проверки содержится в Приказе Генеральной прокуратуры от 9 ноября 2011 года № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей», в котором прокурорам

¹ Тамаев Р. С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 2 (4). С. 43.

² Жук О. Д. Методика прокурорского надзора за законностью задержания подозреваемых и содержания их в ИВС // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 173.

предписывается «в целях выявления и пресечения нарушений прав граждан устанавливать соответствие указанного в протоколе времени задержания с фактическим, изучая необходимые материалы, в том числе рапорты сотрудников правоохранительных органов, произведших задержание; сопоставлять сведения о составлении протоколов задержания подозреваемых непосредственно после истечения срока их ареста за административные правонарушения; выполнять иные проверочные мероприятия»¹.

В целом же, по нашему мнению, могут быть выделены следующие основные способы проведения данных видов проверки:

- изучение поступающих прокурору копий решений и ходатайств должностных лиц органов предварительного следствия и дознания, а также материалов, на которых данные решения основаны;
- запрос и изучение материалов уголовного дела, находящегося в производстве органа предварительного расследования;
- личное посещение прокурором мест содержания лиц, задержанных в порядке ст. 91-92 УПК РФ, а также подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу;
- получение объяснений от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также иных участников уголовного процесса и граждан по поводу выявленных нарушений закона.

Способами проведения прокурором следующего вида проверки – проверки, проводимой в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения органов дознания, предварительного следствия и нижестоящего прокурора выступают:

- изучение существа поставленных заявителем вопросов и приведенных им доводов;

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.11.2011 № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» // Законность. 2012. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257724/#ixzz52MfERfUX> (дата обращения: 25.12.2017).

- вызов и получение объяснений от заявителя, иных граждан, а также должностных лиц органов дознания и предварительного следствия по поводу доводов, изложенных в жалобе;

- запрос материалов уголовного дела и их изучение;

- истребование и анализ иных документов и сведений, необходимых для рассмотрения и разрешения жалобы.

В процессуальной литературе предложено при проведении такой проверки «возложить на прокурора обязанность при поступлении жалоб на действия и решения органа расследования незамедлительно уведомлять об этом всех заинтересованных участников предварительного расследования (потерпевшего, гражданского истца и гражданского ответчика, их представителей и законных представителей, обвиняемого, подозреваемого, их защитника)»¹. Данное предложение представляется нам нецелесообразным. Это может привести лишь к затягиванию сроков проверки. Кроме того, при необходимости прокурор имеет возможность получить объяснения заявителя и иных заинтересованных лиц.

Ю. В. Францифоров, отмечая значимость данного вида проверки, обоснованно указывает на то, что права участников уголовного судопроизводства, гарантируемые ст. 11 УПК РФ, «зачастую могут быть реализованы лишь при обжаловании прокурору (в соответствии с требованием ст. 124 УПК РФ) действий и решений следователя и дознавателя»². В связи с этим, прокурорам, по нашему мнению, необходимо обращать внимание на следующие моменты при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) и решения органов дознания и предварительного следствия:

- в случаях, когда жалоба по объективной причине не может быть рассмотрена в течение 3-х суток, данный срок должен быть продлен в

¹ Горак Н. В. Указ. соч. С. 12.

² Францифоров Ю. В. Прокурор как субъект рассмотрения жалоб на действия органов предварительного расследования // Право и правоохранительная деятельность: матер. IV Междунар. науч.-прак. конф. Саратов, 2017. С. 131.

порядке, установленном ст. 124 УПК РФ, а заявитель должен быть уведомлен о продлении срока рассмотрения жалобы;

- по результатам рассмотрения жалобы должно быть вынесено соответствующее постановление (о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении);

- в случаях отказа в удовлетворении жалобы мотивы, по которым принято данное решение, должны быть отражены в постановлении прокурора;

- в случаях удовлетворения жалоб на действия и решения органа дознания и предварительного следствия прокурор должен проконтролировать устранение допущенных нарушений закона и принять меры прокурорского реагирования в отношении ответственности виновных должностных лиц.

Следует отметить, что в специальной литературе высказано мнение о том, что непринятие мер прокурорского реагирования при рассмотрении прокурором жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ, является нормой. Так, А. Ю. Ключников считает, что «толкование ст. 124 – 125 УПК РФ позволяет прийти к выводу, что пределы полномочий субъекта, компетентного рассматривать жалобу, ограничиваются констатацией факта нарушения или его отсутствия»¹.

По нашему мнению, данная точка зрения противоречит п. 3 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 1 ноября 2011 года № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора», согласно которому прокурорам предписывается при удовлетворении жалобы безотлагательно принимать исчерпывающие меры к восстановлению нарушенных прав и свобод заявителя, обеспечению законных интересов

¹ Ключников А. Ю. Обжалование действий и решений суда и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство: проблемы нормативного закрепления, практики применения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. Воронеж, 2016. № 1 (24). С. 228.

предприятий, учреждений и организаций, использовать для этого весь комплекс предоставленных полномочий и предусмотренных законом мер реагирования, выявлять причины, по которым орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа или прокурор не выполнили возложенные на них законом обязанности, и при наличии вины ставить вопрос об их ответственности, вплоть до уголовной. Некоторые авторы даже предлагают наделить прокурора правом возбуждения уголовного дела по результатам разрешения жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ¹.

Способы осуществления прокурором следующего вида проверки при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве уголовно-процессуальный закон традиционно не регламентирует. В приказе Генеральной прокуратуры РФ «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» также не указаны способы проведения подобной проверки. Однако отмечено, что, «оценивая возможность реального исполнения тех действий, которые подозреваемый (обвиняемый) обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления), прокурор вправе при необходимости истребовать дополнительные сведения у инициаторов обращения» (п. 1.5)².

Полагаем, что способы проведения прокурором данного вида проверки определяются характером полномочий прокурора и направленностью осуществляемой им в данном случае надзорной деятельности. В процессуальной литературе высказано мнение о том, что она «выступает своеобразной защитой от недобросовестных действий следователя, гарантией того, что подозреваемому или обвиняемому не будет предоставлена

¹ См.: Горак Н. В. Указ. соч. С. 13.

² См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» // Законность. 2010. № 6.

необоснованная возможность применения по уголовному делу особого порядка проведения судебного заседания»¹. Другие авторы полагают, что при проведении такой проверки прокурор выступает, прежде всего, как «гарант реализации прав подозреваемого (обвиняемого)»². По нашему мнению, при осуществлении проверки при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве прокурор должен выступать и как гарант прав потерпевшего. Это тем более актуально, что закон исключил потерпевшего из процессов согласования условий досудебного соглашения о сотрудничестве и его непосредственного заключения, что многими учеными отмечается как «правовой, законодательный и социальный нонсенс»³. Поэтому при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве интересы потерпевшего должны учитываться прокурором, «который, проводя проверку перед принятием решения о заключении соглашения с обвиняемым, не должен забывать о позиции потерпевшего»⁴.

Исходя из этого, способами проведения прокурором проверки при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве выступают: изучение поступившего ходатайства подозреваемого (обвиняемого) и ходатайства следователя о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, а также материалов уголовного

¹ Тетюев С. В., Буглаева Е. А. О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 40 - 42.

² Гаджиев Д. Д. Прокурор как гарант реализации права подозреваемого или обвиняемого на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве // Современное уголовно-процессуальное право России - уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования: сбор. матер. всерос. конф. Орел, 2015. С. 120 - 123.

³ Баев О. Я. Правовые и тактические основы усмотрения в уголовном преследовании: Учебное пособие. М., 2012. С. 191; Федосеева Е. Л. К вопросу необходимости согласия потерпевшего на особый порядок судебного разбирательства в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве // Адвокат. 2012. № 6. С. 21; Винницкий Л. В., Мельник С. Л. Необходимо ли согласие потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве? // Законность. 2012. № 10. С. 58 и др.

⁴ Манова Н. С. Нравственные аспекты и проблемы законодательной регламентации досудебного соглашения о сотрудничестве // Судебная власть и уголовный процесс: матер. всерос. науч.-прак. конф. «Нравственные основы юридической деятельности» (Кокоревские чтения). Воронеж, 2017. № 4. С. 102-107.

дела; опрос подозреваемого (обвиняемого), ходатайствующего о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, а также опрос потерпевшего и выяснение его позиции по предполагаемому соглашению.

Итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением является заключительным видом прокурорской проверки. Безусловно, что основным способом проведения такой проверки является изучение прокурором поступивших материалов уголовного дела, анализ, оценка собранных доказательств. Способы и методика осуществления данного вида прокурорской проверки неоднократно становились предметом исследования ученых-процессуалистов¹, которые отмечают необходимость комплексного подхода при исследовании прокурором материалов уголовного дела, включающего в себя обязательный учет сложившейся судебной практики².

В ведомственных нормативных актах Генеральной прокуратуры России обращается внимание на необходимость унифицированного подхода к осуществлению прокурором своей деятельности в досудебном

¹ См.: *Алексеев И. М.* Деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, как самостоятельная стадия уголовного процесса Российской Федерации // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2012. № 3. Т. 55. С. 65 - 70; *Буров Ю. В.* Процессуальная деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением: проблемы и пути их решения // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии.* Воронеж, 2015. № 1-1. С. 176 - 184; *Климова Я. А.* Полномочия прокурора при завершении предварительного расследования составлением итогового процессуального документа и направлением уголовного дела в суд: отечественный и зарубежный опыт // *Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета и современная юридическая наука: сбор. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., Красноярск, 2016. С. 222 - 227 и т.д.*

² См., например: *Баркалова Е. В.* Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения: конспект лекции СПб, 2017. С. 5 - 13; *Данилова Н. А., Николаева Т. Г.* Анализ прокурором материалов уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2014. № 2 (40). С. 67 - 72; *Исаенко В. Н.* Критерии комплексной оценки прокурором материалов предварительного расследования // *Законность.* 2013. № 9. С. 15 - 20; *Исаенко В. Н.* Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений // *Законность.* 2012. № 7. С. 10 - 14 и т.д.

производстве¹. Как уже отмечалось, и подавляющее большинство опрошенных нами сотрудников органов прокуратуры (92,3 %) также считают необходимым установление единой процессуальной формы проведения прокурором проверок исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам². С учетом изложенного, в целях унификации процессуальной формы осуществления прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам, считаем необходимым внести ряд изменений в УПК РФ:

дополнить Кодекс ст. 37.1 «Поводы, порядок и пределы проведения прокурором проверки в досудебном производстве» следующего содержания:

1. Поводами для проведения прокурором проверки по уголовным делам в досудебных стадиях уголовного судопроизводства являются:

а) требования закона и подзаконных нормативно-правовых актов об обязательном систематическом проведении проверок в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя;

б) обращения и жалобы граждан и организаций, предприятий и учреждений, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, ограничении их прав и свобод;

в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников.

¹ См., например: Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19.12.2011 № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70045714/#ixzz44qN2U4AL> (дата обращения: 04.04.2016).

² См.: Приложение 1.

2. В ходе проведения проверок исполнения требований уголовно-процессуального и иного федерального законодательства в досудебном производстве прокурор вправе:

- получать объяснения от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также иных участников уголовного судопроизводства и граждан по поводу нарушений законов;

- получать от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия копии материалов уголовных дел, необходимых для проведения прокурором проверки, в течение 24-х часов с момента направления запроса;

- использовать иные способы проведения проверок, предусмотренные ведомственными нормативными актами.

3. Основанием для принятия решения по итогам проведенной прокурором проверки в досудебном производстве являются фактические данные, которые подтверждают наличие (отсутствие) нарушений федерального законодательства, допущенных органами предварительного расследования в ходе возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Часть 4 ст. 146 УПК необходимо дополнить положением о том, что одновременно с копией постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела прокурору направляются копии материалов проверки, на основании которых вынесено данное постановление.

Также необходимо дополнить ст. 148 УПК РФ положением о том, что руководитель следственного органа, следователь, орган дознания, дознаватель в течение 24 часов с момента вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляют прокурору его копию, а также материалы проверки, на основании которых вынесено данное постановление.

Часть 2 ст. 208 УПК РФ необходимо изложить в следующей редакции:
«О приостановлении предварительного следствия следователь выносит

постановление, копию которого вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляет прокурору».

Дополнить ч. 1 ст. 213 УПК РФ указанием на то, что копия постановления о прекращении уголовного дела вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляется прокурору.

Предлагаемые изменения, на наш взгляд, будут способствовать установлению единого порядка осуществления прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам, что обеспечит правильное и единообразное применение закона и повышение эффективности надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве.

2.3. Процессуальное оформление результатов проведенной прокурором проверки исполнения законов органами предварительного расследования

Действующее законодательство (УПК РФ и Закон о прокуратуре) не содержат однозначных требований о необходимости оформления факта и результатов проведенных прокурором проверок исполнения законов в досудебных стадиях уголовного процесса. Между тем, в силу того, что проведение прокурором проверки всегда сопряжено с рассмотрением им вопросов соответствия деятельности органов дознания и предварительного следствия требованиям федерального законодательства, а также установлением возможности или целесообразности продолжения уголовного преследования, то ее итогом, как правило, выступает принятие прокурором определенного решения. Такие решения принято называть актами или мерами прокурорского реагирования¹.

¹ См., например: *Богословская Е. В.* Меры прокурорского реагирования по устранению нарушений разумного срока уголовного преследования // Российское законодательство: новые проблемы, новые решения: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Международный юридический институт, Тульский филиал). Тула, 2016. С. 29 - 37; *Буланова Н. В.* Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях

Вопрос о сущности и понятии актов прокурорского реагирования в теории уголовного процесса и прокурорского надзора решается неоднозначно. Так, Н. Р. Корешникова полагает, что ими являются «письменные документы юрисдикционного характера, посредством которых реализуются нормативно закрепленные правовые средства реагирования прокурора»¹. Е. Р. Ергашев считает сами эти акты «средством прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона»². Г. П. Химичева рассматривает данные акты через призму полномочий прокурора, отождествляя их с «формой полномочий прокурора»³. Ю. Е. Винокуров рассматривает акты прокурорского надзора, как «индивидуальные акты, обращённые к тем или иным органам и должностным лицам в связи с определёнными фактами (нарушениями законов)»⁴.

Как представляется, наиболее точно отражает сущность актов прокурорского реагирования в уголовном процессе их определение как правовых актов, «облеченных в установленную законом процессуальную форму, в которых прокурор в пределах своей компетенции в определенном законом порядке дает ответы на возникшие по делу правовые вопросы и которые содержат властные предписания о правовых действиях»⁵.

В УПК РФ термин «акт реагирования прокурора» упоминается только в ст. 5, в п. 27 которой говорится о том, что актом реагирования прокурора на

уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4 (42). С. 36 - 44; *Гречина С. В.* Понятие и классификация правовых средств прокурорского надзора и мер прокурорского реагирования // Крымские юридические чтения: матер. науч.-прак. конф. Симферополь, 2016. С. 182 - 186; *Ергашев Е. Р.* К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования // Российский журнал правовых исследований. № 4 (9). 2016. С. 182 - 187 и т.д.

¹ *Корешникова Н. Р.* К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 301 - 303.

² *Ергашев Е. Р.* Указ. соч. С. 183.

³ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. Г. П. Химичевой. М., 2001. С. 96.

⁴ Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 157.

⁵ *Терехин А. А.* Классификация актов прокурорского реагирования в уголовном процессе // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2010. № 3. С. 212.

судебное решение является представлением. В данной статье УПК РФ также приводится определение процессуального решения, как решения, принимаемого судом, прокурором, следователем, органом дознания в порядке, установленном законом. Такое определение породило дискуссию о возможности применения прокурором в досудебном производстве иных средств прокурорского реагирования, предусмотренных в Законе о прокуратуре (в частности, постановления о возбуждении административного производства, протеста и предостережения).

До 2015 года существовала практика возбуждения прокурорами дел об административных правонарушениях, как крайней меры воздействия на должностных лиц органов предварительного расследования, систематически не исполняющих законные требования прокурора¹. Но в настоящее время (после внесения Законом от 22 декабря 2014 года № 439-ФЗ² изменений в ст. 17.7 Кодекса об административных правонарушениях³) вынесение прокурором постановления о возбуждении административного производства при осуществлении надзора в досудебном производстве по уголовным делам стало невозможным в связи с тем, что указанная норма административного закона была дополнена примечанием о том, что ее положения не распространяются на урегулированные уголовно-процессуальным законом отношения, связанные с осуществлением прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

¹ См., например: Надзорное производство по делу об административном правонарушении в отношении З. // Архив прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова за 2007 год.

² См.: Федеральный закон от 22.12.2014 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I), ст. 7550.

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 07.03.2018, № 42-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; Российская газета. 2018. 12 марта.

Что же касается использования иных общих мер прокурорского реагирования (протеста и предостережения) в уголовном судопроизводстве, то этот вопрос по-прежнему является дискуссионным. По мнению ряда авторов, прокуроры в своей надзорной деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства должны руководствоваться нормами не только УПК РФ, но и Закона о прокуратуре Российской Федерации, в частности положениями ст. 24 данного Закона об использовании актов прокурорского реагирования¹.

В. Л. Согоян, напротив, считает, что «уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает на стадиях досудебного производства внесения прокурором протеста, предостережения о недопустимости нарушения закона или представления как акта надзорного реагирования на нарушения, допущенные органом предварительного расследования»².

По нашему мнению, обоснованной является точка зрения Н. В. Булановой о том, что «между нормами Закона о прокуратуре и предписаниями уголовно-процессуального закона по этому поводу нет коллизий, они не противоречат, а дополняют друг друга, не исключая использование предусмотренных Законом о прокуратуре актов прокурорского реагирования в сфере уголовного судопроизводства»³. Вместе с тем полагаем, что в условиях действия УПК РФ при осуществлении надзорной деятельности использование прокурором всех названных мер прокурорского реагирования одинаково целесообразно и допустимо.

Более 50 лет тому назад В. А. Стрёмовский указывал на то, что «при выявлении нарушения закона в ходе досудебного производства прокурор обязан немедленно реагировать путём внесения письменного процессуального акта, который тогда было принято называть протестом,

¹ См.: Тамаев Р. С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В. Указ. соч. С. 41.

² Согоян В. Л. Протест, представление, предостережение как средства прокурорского надзора по обеспечению разумного срока досудебного производства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 3 (82). С. 123.

³ Буланова Н. В. Указ. соч. С. 39.

фиксируя в нём суть допущенного нарушения и требуя немедленного его устранения»¹. Однако, в современных правовых условиях применение протеста в уголовном процессе нецелесообразно.

Ныне в соответствии с п. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре протест приносится прокурором в орган или должностному лицу, которые издали противоречащий закону правовой акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее, чем в 10-дневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (п. 2 ст. 23). Как видим, данным актом прокурор самостоятельно не устраняет выявленных нарушений, а только лишь требует устранения допущенных должностными лицами нарушений закона.

В п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ содержится подобное полномочие прокурора, предоставляющее ему возможность требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Такой акт реагирования прокурора, исходя из положений ч. 4 ст. 39 УПК РФ, на практике именуется требованием, которое должно быть рассмотрено руководителем следственного органа в срок не позднее 5 суток, после чего прокурору сообщается либо об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении допущенных нарушений, либо о несогласии с требованиями прокурора.

Что касается органа дознания, то УПК РФ ничего не говорит об обязательности рассмотрения начальником данного органа требований прокурора. В ч. 4 ст. 41 УПК РФ содержится лишь упоминание о том, что указания прокурора обязательны для дознавателя. Полагаем, что тем самым закон презюмирует, что требование прокурора об устранении нарушений

¹ См.: *Стремовский В. А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе. Ростов-на-Дону, 1966. С. 70.

федерального законодательства, допущенных в ходе дознания, имеет силу обязательных для дознавателя указаний, подлежащих безусловному исполнению.

Как представляется, суть требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, та же, что и у протеста прокурора. Но в условиях современных законодательных реалий в сфере уголовного судопроизводства данный акт прокурорского реагирования точнее именовать не протестом, а требованием об устранении нарушений закона.

Говоря о таком акте прокурорского реагирования, как представление в его общенадзорном значении, следует отметить, что в соответствии с Законом о прокуратуре (п. 1 ст. 24), оно вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу при наличии систематических нарушений действующего законодательства. Данное представление об устранении нарушений закона в течение месяца со дня внесения должно быть рассмотрено и соответствующее должностное лицо обязано принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин и условий, и о результатах принятых мер сообщить прокурору в письменной форме.

Как уже отмечалось, уголовно-процессуальный закон говорит о представлении прокурора как акте реагирования на судебные решения (п. 27 ст. 5 УПК РФ). Кроме того, согласно ст. 317. 5 УПК РФ, при окончании предварительного следствия по уголовному делу, по которому заключено досудебное соглашение с обвиняемым, прокурор в случае утверждения обвинительного заключения выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу. Данное представление прокурора, по сути, представляет собой ходатайство перед судом о применении указанного порядка рассмотрения уголовного дела. Тем самым законодатель не придерживается

четкого единообразия в понимании сути такого процессуального акта, как представление прокурора.

Большинство ученых справедливо рассматривает представление прокурора как акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона при осуществлении им надзорной деятельности и считает возможным и необходимым его применение в досудебных стадиях российского уголовного процесса¹, отмечая, что «при выявлении в деятельности органов дознания и предварительного следствия неоднократных нарушений, носящих системный характер, внесение представления об устранении нарушений закона в соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре настолько же правомерно, насколько и рационально»².

Как свидетельствует практика, несмотря на то, что УПК РФ прямо не говорит о возможности внесения прокурором представления в досудебных стадиях уголовного процесса, данный акт прокурорского реагирования является одним из наиболее распространенных в правоприменительной деятельности. Согласно официальной статистике Генеральной прокуратуры РФ, только за период с января по ноябрь 2017 года прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства внесено 77 785 представлений об устранении нарушений закона, по итогам рассмотрения которых к дисциплинарной

¹ См., например: *Супрун С. В.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 43; *Богословская Е. В.* Меры прокурорского реагирования по устранению нарушений разумного срока уголовного преследования // Российское законодательство: новые проблемы, новые решения: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Международный юридический институт, Тульский филиал). Тула, 2016. С. 29 - 37; *Буторин Л. А.* О роли органов прокуратуры в стадии возбуждения уголовного дела // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2016. № 1. С. 88 - 92; *Колomeец Е. В.* Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1 (50). С. 228 - 231; *Тамаев Р.С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В.* Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 2 (4). С. 41 - 42 и т.д.

² *Буланова Н. В.* Указ. соч. С. 40.

ответственности привлечено 149 392 должностных лица органов предварительного расследования¹. По сути, это единственный акт реагирования, который ныне позволяет прокурору ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов предварительного расследования, систематически допускающих нарушения уголовно-процессуального законодательства. Однако отсутствие в УПК РФ указания на возможность его использования прокурором создает сложности в организации взаимодействия между прокурором и органами предварительного расследования.

Обобщение практики надзорной деятельности прокуроров, проведенное при подготовке настоящей работы, свидетельствует о том, что органы дознания и предварительного следствия зачастую не отвечают в месячный срок на подобные внесенные прокурором представления, и прокуроры вынуждены направлять вышестоящему руководству данных органов «напоминания» о необходимости ответа на представление прокурора. Так, 18 апреля 2016 года руководителю СУ при УВД г. Саратова заместителем прокурора Кировского района г. Саратова было направлено напоминание о том, что 14 марта прокуратурой Кировского района было внесено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства в ходе предварительного расследования. Однако, несмотря на истечение месячного срока, прокуратура не извещена о результатах рассмотрения данного представления. В напоминании заместитель прокурора района потребовал «немедленно представить информацию о результатах рассмотрения представления, с приложением копии приказа о наказании

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-ноябрь 2017 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения: 03.01.2018).

виновных сотрудников». Однако, несмотря на напоминание, данная информация была предоставлена лишь спустя еще месяц – 17 мая 2016 года¹.

Тем самым, нечеткость положений уголовно-процессуального законодательства относительно сущности такого акта прокурорского реагирования, как представление, приводит к тому, что должностные лица органов предварительного расследования позволяют себе игнорировать представления прокуроров, «забывая» положения Закона о прокуратуре (п. 1 ст. 24) о том, что такое представление об устранении нарушений закона должно быть рассмотрено в течение месяца и соответствующий руководитель органа расследования обязан принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин и условий, и о результатах принятых мер сообщить прокурору в письменной форме.

В связи с изложенным, считаем целесообразным внести изменения в п. 27 ст. 5 УПК РФ, уточнив, что представление – это акт реагирования прокурора на судебное решение, а также акт реагирования на систематические нарушения уголовно-процессуального законодательства, допускаемые органами предварительного расследования. Это позволит привести в соответствие понятийный аппарат, используемый в тексте закона, с дефинициями, которые даны в ст. 5 УПК РФ.

Исследуя вопрос о возможности использования актов прокурорского реагирования для обеспечения разумного срока уголовного преследования, Е. В. Богословская, соглашаясь с возможностью и значимостью внесения прокурором представления в досудебном производстве, всё же отмечает, что «такой мерой прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушений федерального законодательства, могут быть предотвращены только повторные нарушения закона... Предотвратить же нарушение закона,

¹ См.: Представления об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства и сопутствующие им материалы // Архив прокуратуры Кировского района г. Саратова за 2016 год.

допускаемое впервые, такие меры не могут»¹. Необходимой в данном случае мерой прокурорского реагирования, по мнению А. А. Терёхина, является предостережение, и «отсутствие у прокурора полномочий по объявлению предостережений о недопустимости нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства лишает прокурора важного средства профилактики нарушений закона, представляющих высокую степень общественной опасности»².

Поддерживая данное мнение, А. В. Гриненко также рекомендует предоставить прокурору право «направлять в адрес следователя письменное предостережение о недопустимости нарушения закона»³. В тоже время некоторые авторы считают, что «применительно к дознавателю и следователю направление письменного предостережения о недопустимости нарушения закона весьма абстрактный и неэффективный способ пресечения правонарушения, т.к. указанный акт прокурорского реагирования будет только способствовать нагнетанию напряжённости между прокурором и следователем»⁴.

В правоприменительной практике предостережение, в отличие от представления, как акт прокурорского реагирования в уголовном процессе фактически не используется. Это связано с тем, что прокуроры при проведении проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства практически не сталкиваются с данными, позволяющими считать, что следователь или дознаватель готовы нарушить тот или иной закон. Поэтому в принципе не отрицая возможность использования предостережения как меры профилактического воздействия, не считаем необходимым предусматривать в УПК РФ применение данного акта прокурорского реагирования как обязательного. Как правильно отмечает Н. В. Буланова, «систему мер

¹ Богословская Е.В. Указ. соч. С. 33

² Терёхин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2013. С. 8.

³ Гриненко А. В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2. С. 24.

⁴ Согоян В. Л. Указ. соч. С. 121.

прокурорского реагирования должны составлять акты прокурорского реагирования общего характера, предусмотренные Законом о прокуратуре и используемые как в уголовном судопроизводстве, так и в других сферах жизни общества (представление), а также специальные акты прокурорского реагирования, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством и применяемые только в сфере уголовного судопроизводства»¹.

Решения прокурора, принимаемые по итогам проверок в досудебном производстве по уголовным делам, существенно отличаются в зависимости от вида проводимой проверки. Исходя из приведенной в предыдущих параграфах работы классификации проверок прокурора, можно выделить следующие итоговые решения, принимаемые прокурором по результатам их проведения.

Проверки, проводимые прокурором в стадии возбуждения уголовного дела, включают в себя проверку исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), проверку законности и обоснованности их разрешения (проверки постановлений следователя и дознавателя о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) и об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 4, ч. 6 ст. 148 УПК РФ)). Данные виды проверок направлены на выявление случаев укрытия совершенных или готовящихся преступлений от учета, иных нарушений учетно-регистрационной дисциплины, а равно выявление случаев незаконно или необоснованно принятых решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел.

Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации свидетельствуют о высокой распространенности такого рода нарушений. Так, в январе - июле 2016 года прокурорами было выявлено в досудебном производстве 2 980 937

¹ Буланова Н. В. Указ. соч. С. 44.

нарушений закона; из них лишь 769 643 нарушения не касались стадии возбуждения уголовного дела¹.

Анализ положений уголовно-процессуального законодательства (п. 1 – 3, 7 ч. 2, ч. 6 ст. 37 УПК РФ) и Закона о прокуратуре (ст. 30) свидетельствует о том, что прокурор наделен полномочиями требовать от органов расследования устранения нарушений законов, добиваться привлечения виновных должностных лиц, не обеспечивших должного приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, к ответственности, используя все возможные акты прокурорского реагирования.

При этом УПК РФ ничего не говорит о том, каково должно быть процессуальное оформление, процессуальная «реакция» на выявленные прокурором нарушения учетно-регистрационной дисциплины. Полагаем, что в этом случае при выявлении систематических нарушений целесообразно применение такого акта прокурорского реагирования, как представление. В случаях же выявления единичных нарушений уголовно-процессуального законодательства при приеме и регистрации сообщений о преступлениях в органах дознания возможно применение прокурором полномочия, предусмотренного п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК – дача письменных указаний, используя которое прокурор может обеспечить устранение выявленных нарушений.

Вместе с тем при выявлении аналогичных нарушений, допущенных следователем, прокурор фактически не имеет никаких полномочий для их устранения, так как, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор имеет право требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных лишь в ходе предварительного следствия. В связи с этим, считаем необходимым внести изменения в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и изложить его в следующей редакции: «требовать от органов

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры РФ за январь-июль 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1114179/> (дата обращения: 02.09.2016).

дознания и следственных органов устранения нарушений закона, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, а также в ходе дознания или предварительного следствия».

Относительно же выявления случаев незаконно или необоснованно принятых решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел, УПК РФ предусматривает принятие прокурором решений об отмене постановлений органов расследования как о возбуждении, так и отказе в возбуждении уголовного дела. В соответствии с п. 1.5. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» прокурорские работники должны оперативно реагировать на факты ненаправления или несвоевременного направления органами дознания и предварительного следствия копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о возбуждении уголовного дела, а также на случаи непредставления необходимых для проверки регистрационно-учетных и иных документов и материалов.

В соответствии с ч. 6 ст. 148 УПК РФ, признав постановление дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор, отменяя его, вправе дать дознавателю конкретные указания, установив срок их исполнения. При отмене аналогичного постановления следователя закон не предусматривает для прокурора права дать следователю указания. Однако УПК РФ говорит о том, что в постановлении прокурора об отмене решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела излагаются конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке. Полагаем, что соответствующее положение ч. 6 ст. 148 УПК РФ, в сущности, можно трактовать как те же указания прокурора, которые он имеет право давать дознавателю при отмене его решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Как особый вид решений, принимаемых прокурором при проведении данного вида проверок, можно рассматривать мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, содержащее признаки преступления (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК). Такое постановление прокурора рассматривается действующим законодательством в качестве повода для возбуждения уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ), по результатам рассмотрения которого следователем принимается соответствующее решение о возбуждении, либо об отказе в возбуждении уголовного дела. В свою очередь оно в последующем становится предметом проверки прокурора, осуществляемой на стадии возбуждения уголовного дела.

Так, по итогам проверок, проводимых прокурором на стадии возбуждения уголовного дела, им могут применяться такие меры прокурорского реагирования, как представление, постановление об отмене решений органов расследования о возбуждении (отказе в возбуждении) уголовного дела и дача в последнем случае указаний о том, какие конкретные обстоятельства, подлежат дополнительной проверке; постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, содержащее признаки преступления.

Второй вид проверок – это проверка прокурором соблюдения требований закона в ходе расследования уголовного дела. Такие проверки осуществляются прокурором в связи с поступлением к нему копий принятых следователем (дознавателем) решений либо копий протоколов произведенных процессуальных действий, а также по своей инициативе, обусловленной требованиями закона о реализации им функции надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

По итогам проведения таких проверок прокурором, как правило, применяются такие меры прокурорского реагирования, как требование об устранении нарушений закона и представление. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, проверка материалов находящегося в производстве органа расследования уголовного дела на предмет соблюдения федерального законодательства в ходе дознания или предварительного следствия в случае выявления нарушений действующего законодательства должна оканчиваться вынесением прокурором требования об их устранении. Вынесение такого требования, как акта прокурорского реагирования, характерно ныне только для стадии предварительного расследования. В силу того, что данный акт не позволяет прокурору самостоятельно устранить выявленные нарушения, его принято относить к актам опосредованного воздействия¹.

Понятие «требование прокурора», его содержание в законе не раскрываются. В комментариях ранее действовавшего законодательства о прокуратуре протест, представление, постановление и другие акты прокурорского реагирования рассматривались как различные формы требования прокурора². В действующем Законе о прокуратуре требование, как акт прокурорского реагирования, предусмотрен в ст. 9.1, 33, 34, где установлено, что наряду с другими актами прокурорского надзора, оно подлежит обязательному рассмотрению должностными лицами поднадзорных объектов.

Заслуживает внимания вопрос о том, имеет ли право прокурор в своих требованиях об устранении нарушений законодательства давать указания о

¹ См. подробнее: *Винокуров А.* Требование прокурора о проведении проверки // *Законность.* 2012. № 2. С. 19 - 22; *Сабуров Р. С.* Особенности требований прокурора в актах прокурорского реагирования // *Закон и право.* 2011. № 7. С. 101 - 104; *Пригорца П. А.* Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011; *Он же.* О требовании прокурора как составляющей средств выявления нарушения закона и средств прокурорского реагирования // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. № 1. С. 121 – 124.

² См.: Комментарий к Закону о прокуратуре СССР / под ред. А. М. Рекунова. М., 1984. С. 205.

направлении расследования по уголовному делу и производстве конкретных следственных действий. Незирая на то, что в УПК РФ прямо не предусматривается такой возможности в отношении следователя, «на практике выяснилось, что отдельные прокуроры по-прежнему считают необходимым в рамках своих требований формулировать конкретные указания относительно хода и направлений (дальнейшего) расследования по проверяемому уголовному делу»¹.

Требование прокурора, вынесенное им по результатам проверки материалов уголовного дела, является индивидуальным актом прокурорского реагирования на конкретно выявленное нарушение закона в ходе дознания и предварительного следствия. Такой вывод вытекает из задач проверки прокурором законности процессуальной деятельности органов предварительного расследования и назначения самого требования.

Кроме того, по итогам проверки законности и обоснованности процессуальных действий и принятых решений в ходе расследования в форме дознания прокурор вправе применить следующие меры прокурорского реагирования:

1) дать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий;

2) дать дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

3) вынести постановление об отмене незаконных или необоснованных постановлений начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;

¹ Ковтун Н. Н. Требования прокурора как акт прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве // Уголовный процесс. 2010. № 7 (67). С. 23.

4) вынести постановление об изъятии уголовного дела у органа дознания и передаче его следователю с обязательным указанием оснований передачи;

5) утвердить решение дознавателя о прекращении производства по уголовному делу и некоторые другие его решения (п. 4, 5, 10, 11, 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Проводя проверку законности и обоснованности решений и действий следователя, прокурор, кроме вынесения требования об устранении нарушений федерального законодательства, вправе лишь отменить постановление следователя о приостановлении производства по уголовному делу и о его прекращении.

Согласно Приказу Генеральной прокуратуры от 28 декабря 2016 года № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», по итогам проверки доказательств, собранных органом расследования, прокурор, признав доказательство, полученным с нарушением установленного законом порядка, вправе признать его недопустимым (ст. 75 УПК РФ). В тех случаях, когда расследование осуществляется в форме дознания, это полномочие прокурора может быть реализовано как в ходе расследования при проведении прокурором проверки, так и при решении прокурором вопроса об утверждении обвинительного акта (постановления).

Если же речь идет о возможности признания прокурором недопустимыми доказательств, полученных следователем, то, исходя из общих полномочий прокурора в отношении следователя, он имеет такую возможность только на заключительном этапе расследования – при утверждении обвинительного заключения. По результатам проведенного нами обобщения практики осуществления прокурором проверок материалов уголовного дела при утверждении обвинительного заключения, а также по опубликованным данным, во многих случаях возвращения прокурором

уголовного дела для дополнительного следствия им признаются недопустимыми те или иные доказательства¹.

Третий вид проверки – проверка исполнения закона, проводимая прокурором по жалобе на действия (бездействие) и решения органа расследования и нижестоящего прокурора осуществляется в соответствии со ст. 124 УПК РФ. Руководствуясь ч. 2 ст. 124 УПК РФ, по итогам проведения данного вида проверки прокурор вправе вынести решение о полном или частичном удовлетворении жалобы и об отказе в удовлетворении жалобы.

Вынесение решения о полном либо частичном удовлетворении жалобы, как правило, сопровождается принятием прокурором и иных решений и мер прокурорского реагирования. Так, в прокуратуру Фрунзенского района г. Саратова поступила коллективная жалоба от адвокатов Б., Х. и потерпевшего Ч., в которой они просили сообщить им о результатах расследования уголовного дела № 57291 и о результатах рассмотрения заявленных ими ходатайств о проведении следственных действий.

При проверке этой жалобы заместителем прокурора района были выявлены существенные нарушения законодательства, допущенные при производстве по данному уголовному делу, и приняты следующие меры прокурорского реагирования: в адрес руководства Фрунзенского УВД г. Саратова внесено представление, по результатам рассмотрения которого сотрудника полиции, виновного в несоблюдении требований законодательства, привлекли к дисциплинарной ответственности. Дознавателю в производстве, которого находилось данное уголовное дело, были даны указания в порядке ст. 37 УПК РФ².

¹ См.: *Попова Л.* Актуальные вопросы достаточности оценки доказательств // Законность. 2015. № 3. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.09.2017).

² См.: Надзорное производство по уголовному делу № 57291 // Архив прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова за 2015 год.

Данные меры прокурорского реагирования можно назвать сопутствующими, либо обеспечивающими, так как они направлены на обеспечение удовлетворения жалобы.

В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» прокурорам предписано во всех случаях выявления нарушений добиваться восстановления законности и решать вопрос об ответственности виновных лиц. Если восстановление нарушенного права невозможно в силу истечения срока, установленного законом для завершения дознания в сокращенной форме, прокурор, отказывая в удовлетворении жалобы, должен вносить в орган дознания представление о привлечении виновных в этом должностных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Таким образом, даже при вынесении решения об отказе в удовлетворении жалобы, возможно принятие прокурором сопутствующих (обеспечивающих) мер прокурорского реагирования.

Итоговые решения по четвертому виду проверки – проверки прокурором исполнения закона при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, как отмечалось ранее, оформляются вынесением прокурором постановлений об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве либо об отказе в удовлетворении такого ходатайства. УПК РФ, достаточно подробно регламентируя содержание самого досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 2 ст. 317.3), ничего не говорит о тех требованиях, которым должно отвечать постановление прокурора о заключении досудебного соглашения и об отказе в его заключении.

В приложении № 1-6 к приказу Генеральной прокуратуры РФ от 15 марта 2010 года № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» даны бланки данных

постановлений прокурора. Полагаем, что в таких решениях прокурора должны быть отражены те же реквизиты и обстоятельства, которые предусмотрены в п. 1 - 6 ч. 2 ст. 317.3. УПК РФ. Так, во вводной части постановления должно быть указано место и дата его вынесения, номер уголовного дела и лица, ходатайствующего о заключении соглашения.

В описательно-мотивировочной части кратко излагается фабула дела и обвинение, по которому осуществляется уголовное преследование, содержание ходатайства подозреваемого (обвиняемого) о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, указание на те действия, которые он обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении других соучастников. Затем приводится оценка прокурором законности и целесообразности заключения досудебного соглашения о сотрудничестве и делается вывод о возможности или невозможности его заключения. При необходимости прокурор вправе истребовать дополнительные сведения у инициаторов обращения. Оценивая обстоятельства, указанные в заявленном ходатайстве, прокурор должен обратить особое внимание на возможность их реального исполнения и на обеспечение прав потерпевшего.

В резолютивной части постановления содержится решение прокурора об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, либо в отказе в удовлетворении данного ходатайства. Здесь же должно содержаться указание на уведомление подозреваемого, обвиняемого, его защитника и следователя, которые ходатайствовали о заключении соглашения. В случае отказа в удовлетворении ходатайства указанным лицам должна быть направлена копия постановления с разъяснением порядка его обжалования.

Следующим видом проверки исполнения закона, осуществляемой прокурором в ходе досудебного производства по уголовным делам, является итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным

постановлением. Решения, принимаемые по итогам ее проведения, определяются полномочиями прокурора, предоставленными ему законом по делу, поступившему от следователя или дознавателя.

В соответствии с ч. 1 ст. 221 УПК РФ, по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, прокурор или утверждает обвинительное заключение и направляет дело в суд, или возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями, или направляет уголовное дело вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

Установив, что следователь нарушил требования ч. 5 ст. 109 УПК РФ, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек, прокурор, в соответствии со ст. 10 УПК РФ, освобождает обвиняемого из-под стражи.

Установив, что к моменту направления уголовного дела в суд срок домашнего ареста или срок содержания под стражей оказывается недостаточным для выполнения судом требований, предусмотренных ч. 3 ст. 227 УПК РФ, прокурор при наличии оснований возбуждает перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания обвиняемого под стражей.

По уголовному делу, поступившему с обвинительным актом, прокурор принимает одно из следующих решений (ч. 1 ст. 226 УПК РФ):

- 1) об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;
- 2) о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям ст. 225 УПК РФ со своими письменными указаниями;

3) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24 - 28 УПК РФ;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

По уголовному делу, расследованному в форме сокращенного дознания и поступившему к прокурору с обвинительным постановлением, он имеет право принять одно из вышеперечисленных решений, а также направить уголовное дело дознавателю для производства дознания в общем порядке при наличии соответствующих оснований (ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

Тем самым, процессуальное оформление итогов данного вида проверки осуществляется путем принятия прокурором следующих решений:

- 1) утверждение обвинительного заключения, акта, постановления;
- 2) возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования с письменными указаниями прокурора;
- 3) направление уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду;
- 4) прекращение уголовного дела, расследованного в форме дознания (сокращенного дознания);
- 5) направление уголовного дела для производства предварительного следствия;
- 6) направление уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке.

Сопутствующими актами прокурорского реагирования при данных видах проверки могут выступать постановление об отмене меры пресечения в виде заключения под стражу; ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей. Кроме того, как и во всех иных видах проверок, прокурор в данном случае вправе, руководствуясь Законом о прокуратуре, применить такую меру прокурорского реагирования, как представление.

Таким образом, итоги проведенных прокурором проверок соблюдения требований закона в досудебном производстве могут быть оформлены следующими актами прокурорского реагирования:

- требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- указания дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий, о передаче уголовного дела для производства предварительного следствия и указания следователю при возвращении уголовного дела для дополнительного расследования (п. 4, 15 ч. 2 ст. 37, ч. 6 ст. 148, ч. 4 ст. 150, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ);

- утверждение обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления), постановления дознавателя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) (п. 13, п. 14 ч. 2 ст. 37, п. 1 ч. 1, п. 2 ч. 4 ст. 221, п. 1 ч. 1, п. 2 ч. 4 ст. 226, п. 1 ч. 1, п. 2 ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ);

- согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 41.1 ст.5, п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- решение о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду; о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия или дознания; о направлении уголовного дела, расследованного в форме дознания, для производства предварительного следствия; о направлении уголовного дела, расследованного в форме сокращенного дознания, для производства дознания в общем порядке; о прекращении уголовного дела, расследованного в форме дознания (сокращенного дознания), об изъятии уголовного дела у органа дознания и передаче его следователю с обязательным указанием оснований такой

передачи (п. 2, п. 3 ч. 1 ст. 221, п. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 226, п. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 226.8, п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- решение о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы и об отказе в удовлетворении жалобы (ч. 2 ст. 124 УПК РФ);

- постановление об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве или об отказе в удовлетворении такого ходатайства (п. 5.2 ч. 2 ст. 37, п. 1, 2 ч. 1 ст. 317.2 УПК РФ);

- решение об отмене любых незаконных или необоснованных постановлений начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 3.2 ст. 223 УПК РФ), а также об отмене незаконных или необоснованных постановлений следователя, руководителя следственного органа о возбуждении уголовного дела и отказе в его возбуждении, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Тем самым, позиция авторов, считающих, что «прокурор в досудебном производстве по уголовным делам принимает только постановления и представления»¹, не соответствует положениям УПК РФ, согласно которому по итогам осуществления проверок в досудебных стадиях уголовного процесса прокурор вправе вынести такие акты реагирования, как требование, указания, утверждение, согласие и постановление (о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия или дознания, об отмене незаконных или необоснованных постановлений органа расследования, о полном или частичном удовлетворении жалобы и об отказе в удовлетворении

¹ Согоян В. Л. Указ. соч. С. 121.

жалобы и др.). Кроме того, на практике прокурорами нередко выносятся представления об устранении нарушений закона, систематически допускаемых в ходе предварительного расследования.

Данные акты прокурорского реагирования, составляемые по итогам проверок в досудебном производстве, условно можно назвать окончательными. На практике же, как отмечалось ранее, субъектами осуществления уголовно-процессуальной проверки по общему правилу являются помощники прокуроров, не наделенные в соответствии с УПК РФ процессуальными полномочиями по принятию названных выше решений. В связи с этим помощники прокуроров по результатам проведения ими проверки составляют акты, которые можно условно назвать промежуточными - рапорты или справки. Ни УПК РФ, ни Закон о прокуратуре, ни даже приказы и указания Генеральной прокуратуры РФ не предусматривают составления подобного рода актов по итогам проводимых в сфере уголовного судопроизводства проверок исполнения законов. Однако их выработала практика осуществления прокурорского надзора. В научной литературе также обращается внимание на необходимость, неизбежность их составления¹.

Помощники прокурора, которые в большинстве случаев осуществляют проверки законности осуществления предварительного расследования, при выявлении нарушений требований закона, как правило, составляют рапорт. Так, помощником прокурора Фрунзенского района г. Саратова были изучены материалы уголовного дела № 57489, запрошенного им по итогам ознакомления с постановлением о приостановлении предварительного расследования по данному делу. Изучив материалы уголовного дела и опросив участников предварительного расследования, помощник прокурора выявил грубые нарушения закона, допущенные следователем, и отразил их в

¹ См.: *Смирнов А. Ф.* Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 71; *Кунов И. М.* Процессуальная деятельность прокурора по проверке законности приостановления уголовных дел нуждается в совершенствовании // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки.* Краснодар, 2017. № 6 - 7. С. 144.

рапорте, составленном на имя прокурора Фрунзенского района. На основании данного рапорта и материалов проведенной помощником прокурора проверки заместитель прокурора района вынес постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, так как счел, что в действиях следователя имеются признаки состава преступления, предусмотренного ст. 285 и ст. 293 УК РФ¹.

В случаях же, когда нарушения уголовно-процессуального закона в ходе проверки не были выявлены, помощники прокурора по общему правилу составляют справки. Например, по итогам изучения материалов уголовного дела № 43392, возбужденного дознавателем ОД ОВД Фрунзенского района г. Саратова и представленного в прокуратуру района с обвинительным актом, помощник прокурора составил справку о том, что при изучении материалов уголовного дела нарушений УПК РФ, препятствующих рассмотрению данного дела судом, не установлено. На основании данной справки заместителем прокурора района обвинительный акт по делу был утвержден².

Следует отметить, что в связи с тем, что отсутствует нормативное регулирование формы и содержания указанных актов, то нет и единой практики их составления. Например, в Кировском районе г. Саратова помощники прокурора составляют рапорт даже в том случае, когда нарушений требований законодательства по итогам проведения проверки не выявлено³.

В Законе о прокуратуре говорится, что «если в ходе проведения проверки нарушений закона не было выявлено, то в десятидневный срок со дня ее завершения, должен быть составлен акт по установленной Генеральным прокурором РФ форме, копия которого направляется

¹ См.: Надзорное производство по уголовному делу № 57489/2014 // Архив прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова за 2015 г.

² См.: Надзорное производство по уголовному делу № 43392 // Архив прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова за 2014 г.

³ См., например: Надзорное производство по уголовному делу № 55231 // Архив прокуратуры Кировского района г. Саратова за 2015 г.

руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации)» (п. 14 ст. 21). Такое требование не только унифицирует оформление результатов общенадзорных проверок, но и дисциплинирует прокурорских работников, обеспечивает права и интересы поднадзорных органов и учреждений.

Поэтому полагаем необходимым аналогичным образом нормативно закрепить сложившуюся правоприменительную практику по промежуточному процессуальному оформлению результатов проведенной помощником прокурора проверки исполнения законов органами предварительного расследования, дополнив Закон о прокуратуре положением, что проведение проверок исполнения законов органами предварительного расследования осуществляется помощником прокурора, который по итогам проведения проверки составляет акт по установленной Генеральным прокурором РФ форме о наличии или отсутствии выявленных нарушений действующего законодательства. Данный акт приобщается к материалам надзорного производства.

Соответственно в приказе Генеральной прокуратуры РФ целесообразно утвердить форму данного акта, в котором отражались бы следующие данные: место и дата его составления; должность, звание, фамилия, имя, отчество работника прокуратуры, осуществлявшего проверку; указание на то, что явилось поводом для осуществления проверки со ссылкой на соответствующие статьи УПК РФ; сроки осуществления проверки; перечень материалов, действий и решений следователя (дознателя), рассмотренных в ходе проверки; способы проверки; указание на то, обнаружены ли в ходе проведения проверки нарушения действующего законодательства; решения, принятые по итогам проведения проверки; кому и в какой срок сообщено о результатах проведения проверки.

Такой акт позволит отслеживать проведенные по делу проверки соблюдения законодательства в ходе предварительного расследования, их полноту и достаточность принятых по их итогам мер. Как уже отмечалось,

данный акт целесообразно приобщать к материалам надзорного производства по данному уголовному делу. Однако, копия данного акта должна направляться и руководителю соответствующего органа расследования. Это позволит обеспечить своеобразную систему «сдержек и противовесов», при которых будет исключена возможность подмены и фальсификации указанных актов в случае изменения фактической обстановки, а также позволит должным образом информировать органы дознания и предварительного следствия о ходе и результатах проведенной прокурором проверки, что обеспечит более четкое взаимодействие между органами прокуратуры и предварительного расследования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ законодательных, теоретических и практических проблем осуществления прокурором проверок законности процессуальной деятельности следователя и дознавателя позволяет сделать вывод о том, что проверка исполнения закона выступает основной формой надзорной деятельности прокурора. Реализация полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса невозможна без проведения им проверок, так как каждое надзорное полномочие прокурора, закрепленное в УПК РФ, требует установления факта наличия или отсутствия нарушения федерального законодательства в деятельности органов предварительного расследования. Принятию прокурором уголовно-процессуальных решений в ходе досудебного производства всегда предшествует проведение им проверки (изучение материалов предварительных проверок заявлений и сообщений о преступлениях, изучение материалов уголовного дела, проведение опросов и т.д.). Принятие прокурором решений, предусмотренных УПК РФ – это, по сути, всегда внешнее выражение итогов проведенной им проверки.

Проверка прокурором требований закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства имеет ряд отличительных особенностей, позволяющих отграничить ее от общенадзорных проверок:

- это вид уголовно-процессуальной деятельности, в силу чего четкая регламентация ее проведения должна содержаться в уголовно-процессуальном законодательством Российской Федерации. Положения Закона о прокуратуре, устанавливающие порядок осуществления прокурором общенадзорных проверок, не могут в полной мере применяться при проведении им проверок исполнения закона при производстве по уголовным делам. При их проведении прокурор вправе осуществлять лишь предоставленные ему УПК РФ полномочия. Реакцией прокурора на выявленные по итогам проверки нарушения закона может быть только

применение мер прокурорского реагирования, влекущих уголовно-процессуальные последствия;

- при проведении проверок в досудебном производстве по уголовным делам прокурор является непосредственным участником уголовно-процессуальной деятельности, который не только надзирает за законностью предварительного расследования, но и участвует, хотя и опосредованно, в осуществлении уголовного преследования. Осуществляя проверку законности процессуальной деятельности следователя и дознавателя, прокурор неизбежно проверяет ее полноту и всесторонность, достаточность собранных по делу доказательств для осуществления дальнейшего уголовного преследования в суде, поддержания государственного обвинения при рассмотрении дела по существу;

- деятельность прокурора по проведению проверок в досудебном производстве по уголовным делам осуществляется не только в связи с появлением у него информации о допущенном нарушении закона. По смыслу надзорных полномочий прокурора проверки исполнения требований закона в досудебном производстве должны носить регулярный характер, проводиться систематически, в том числе, по личной инициативе прокурора.

Тем самым, проверка прокурором исполнения закона в досудебном производстве по уголовным делам – это осуществляемая в установленном законом порядке уголовно-процессуальная деятельность прокурора по оценке соответствия действий (бездействия) и решений органов дознания и предварительного следствия требованиям федерального законодательства, а также по установлению обоснованности и целесообразности осуществления уголовного преследования, с целью защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений и защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод.

Ретроспективный анализ правового регулирования проведения прокурором проверок в досудебном производстве по уголовным делам свидетельствует о том, что наиболее оптимальная регламентация надзорной

деятельности прокурора и осуществления им проверок была дана в Уставе уголовного судопроизводства 1864 года, где в качестве основы данной деятельности был нормативно закреплён метод постоянного наблюдения, суть которого заключалась в том, что 1) прокурору систематически предоставлялась информация о ходе и результатах проведенных по уголовному делу следственных и иных процессуальных действиях и принятых решениях; 2) в случае необходимости прокурор был вправе принять участие при производстве процессуальных действий в качестве наблюдателя; 3) по письменному запросу прокурора на любом этапе предварительного расследования с целью проведения проверки исполнения требований закона ему незамедлительно предоставлялись материалы находящегося в производстве органа расследования уголовного дела.

Действующий УПК РФ даёт лишь фрагментарную регламентацию порядка проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного процесса. В законе отсутствует прямое закрепление обязанности прокурора по систематическому осуществлению проверок, однако, такая обязанность презюмируется целым рядом надзорных полномочий прокурора, закреплённых в УПК РФ (п. 1, 3, 4, 6, 9, 10 и др. ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации проверки прокурором исполнения закона с учётом этапа досудебного производства и поводов для их проведения классифицированы на пять основных видов:

1. Проверка исполнения закона на стадии возбуждения уголовного дела.

2. Проверка исполнения закона, осуществляемая прокурором в ходе проводимого следователем (дознавателем) расследования уголовного дела, поводом для которой является требование закона о постоянном осуществлении им надзора за законностью деятельности указанных должностных лиц, либо поступление к прокурору копий решений органов

предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий.

3. Проверка исполнения закона, проводимая прокурором в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора, либо в связи с данными о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученными прокурором из иных источников.

4. Проверка исполнения закона при рассмотрении прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

5. Итоговая проверка прокурором материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением).

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о том, что существующие в настоящее время формы проведения прокурором проверок в досудебном производстве регламентированы в УПК РФ в основном фрагментарно, отсутствует единство подхода в правовой регламентации проверок исполнения закона, зачастую в законодательстве те или иные виды проверок лишь упоминаются, но порядок их проведения не устанавливается. Разрозненность в установлении процессуальной формы осуществления прокурором проверок по уголовным делам приводит и к проблемам в правоприменении. В связи с этим необходим унифицированный подход к осуществлению прокурором проверок процессуальной деятельности органов расследования.

В целях оптимизации осуществления прокурором надзорной деятельности в досудебном производстве и унификации процессуальной формы осуществления им проверок целесообразно внести в УПК РФ ряд изменений и дополнений:

а) дополнить Кодекс ст. 37.1 «Поводы, порядок и пределы проведения прокурором проверки в досудебном производстве» следующего содержания:

«1. Поводами для проведения прокурором проверки по уголовным делам в досудебных стадиях уголовного судопроизводства являются:

а) требования закона и подзаконных нормативно-правовых актов об обязательном систематическом проведении прокурором проверок в рамках осуществления им надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя;

б) обращения и жалобы граждан и организаций, предприятий и учреждений, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, ограничении их прав и свобод;

в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников.

2. В ходе проведения проверок исполнения требований уголовно-процессуального и иного федерального законодательства в досудебном производстве прокурор вправе:

- получать объяснения от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также иных участников уголовного судопроизводства и граждан по поводу нарушений законов;

- получать от должностных лиц органов дознания и предварительного следствия копии материалов уголовных дел, необходимых для проведения прокурором проверки, в течение 24-х часов с момента направления запроса;

- использовать иные способы проведения проверок, предусмотренные ведомственными нормативными актами.

3. Основанием для принятия решения по итогам проведенной прокурором проверки в досудебном производстве являются фактические

данные, которые подтверждают наличие (отсутствие) нарушений федерального законодательства, допущенных органами предварительного расследования в ходе возбуждения уголовного дела и предварительного расследования»;

б) часть 4 ст. 146 УПК дополнить положением о том, что одновременно с копией постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела прокурору направляются копии материалов проверки, на основании которых вынесено данное постановление;

в) дополнить ст. 148 УПК РФ положением о том, что руководитель следственного органа, следователь, орган дознания, дознаватель в течение 24 часов с момента вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляют прокурору его копию, а также материалы проверки, на основании которых вынесено данное постановление;

г) изложить ч. 2 ст. 208 УПК РФ в следующей редакции: «О приостановлении предварительного следствия следователь выносит постановление, копию которого вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляет прокурору»;

д) дополнить ч. 1 ст. 213 УПК РФ указанием на то, что копия постановления о прекращении уголовного дела вместе с материалами уголовного дела в течение трех суток со дня принятия решения направляется прокурору.

Хотя основными субъектами проведения проверки по уголовным делам являются помощники прокуроров, УПК РФ напрямую не говорит об их праве осуществлять проверки законности процессуальной деятельности следователя и дознавателя. В связи с этим целесообразно внести уточнения в ч. 5 ст. 37 УПК РФ, указав, что полномочия по проведению проверок в досудебном производстве могут осуществляться иными должностными лицами органов прокуратуры, упомянутыми в Законе о прокуратуре.

УПК РФ непоследовательно регламентирует и вопрос о том, как должно осуществляться оформление результатов проведенной прокурором проверки исполнения законов органами предварительного расследования. Практика осуществления прокурорского надзора свидетельствует о том, что при выявлении нарушений на этапе приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях чаще всего используется такая мера прокурорского реагирования, как представление. Однако УПК РФ не придерживается единообразия в понимании сути данного процессуального акта. Поэтому целесообразно уточнить п. 27 ст. 5 УПК РФ, указав, что представление – это акт реагирования прокурора на судебное решение, а также акт реагирования на систематические нарушения уголовно-процессуального законодательства, допускаемые органами предварительного расследования.

Недостаточной является и нормативно-правовая регламентация полномочий прокурора по устранению выявленных нарушений, допущенных следователем на этапе приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях. В соответствии с УПК РФ прокурор вправе требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных лишь в ходе предварительного следствия. Поэтому п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ необходимо изложить в следующей редакции: «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений закона, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, а также в ходе дознания или предварительного следствия».

Помощники прокуроров, которые, как правило, осуществляют проверки законности предварительного расследования, не наделены процессуальными полномочиями по принятию названных выше актов прокурорского реагирования, и поэтому по результатам проведения ими проверки составляют так называемые промежуточные акты - рапорты или

справки, которые не предусмотрены ни законом, ни ведомственными нормативными актами.

В целях унификации оформления результатов проверок целесообразно нормативно закрепить сложившуюся правоприменительную практику по промежуточному процессуальному оформлению результатов проведенной прокурором проверки исполнения законов органами предварительного расследования, дополнив Закон о прокуратуре положением о том, что проведение проверок исполнения законов органами предварительного расследования осуществляется помощником прокурора, который по итогам проведения проверки составляет акт по установленной Генеральным прокурором РФ форме о наличии или отсутствии выявленных нарушений действующего законодательства. Данный акт должен быть приобщен к материалам надзорного производства.

Представленные в заключении выводы отражают возможные варианты решения проблем законодательного регулирования и практики осуществления проверок прокурором исполнения требований закона в досудебных стадиях российского уголовного процесса.

Полученные результаты диссертационного исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки таких институтов уголовно-процессуального права, как «уголовно-процессуальные функции», «уголовное преследование», а также для совершенствования уголовно-процессуального статуса прокурора.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ**Нормативно-правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21 июля 2014, № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; 2014. – 23 июля.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 29.07.2018, № 229-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; Российская газета. – 2018. – 31 июля.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 29.07.2018, № 229-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I), ст. 4921; Российская газета. – 2018. – 31 июля.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018, № 326-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; Российская газета. – 2018. – 6 авг.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (с изм. и доп. от 29.07.2018, № 268-ФЗ) «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 900; 2018. – № 31, ст. 4857.
6. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018, № 307-ФЗ) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 15; 2018. – № 32 (ч. I), ст. 5100.
7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (с изм. и доп. от 03.08.2018, № 307-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2018. – № 32 (ч. I), ст. 5100.
8. Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2017. – № 11, ст. 1536.
9. Федеральный закон от 02.12.2008 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 49, ст. 5724.

10. Федеральный закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // Российская газета. – 2015. – 16 дек.

11. Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (с изм. и доп. от 31.12.2017, № 492-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Российская газета. – 2010. – 30 дек; СЗ РФ. – 2018. – №1 (ч.1), ст. 76.

12. Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. 1), ст. 60.

13. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (с изм. и доп. от 04.06.2014, № 145-ФЗ) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 24, ст. 2830; Российская газета. – 2014. – 6 июня.

14. Федеральный закон от 05.06.2012 № 53-ФЗ (с изм. и доп. от 19.02.2018, № 27-ФЗ) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 24, ст. 3070; Российская газета. – 2018. – 21 фев.

15. Федеральный закон от 22.12.2014 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 52 (ч. I), ст. 7550.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Российская газета. – 2015. – 2 мар.

17. Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2005 № 42-О «По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124, статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1254163/> (дата обращения: 10.03.2016).

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана // Российская газета. – 2000. – 1 мар.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70106544/#help#ixzz42tZy5IXR> (дата обращения: 05.06.2017).

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики». – Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан». – Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

22. Законопроект № 296770-6 «О внесении изменений в часть вторую статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (о представлении прокурору права принимать к производству и расследовать уголовные дела)». Государственная Дума. Официальный сайт. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=296770-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=296770-6) (дата обращения: 30.10.2017).

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2017 года № 28-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений

Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина М.И. Бондаренко» // Российская газета. – 2017. – 24 нояб.

24. Законопроект № 84590-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях)». Государственная Дума. Официальный сайт. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=84590-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=84590-6) (дата обращения: 30.10.2017).

25. Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)». Государственная Дума. Официальный сайт. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=872311-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=872311-6) (дата обращения: 30.10.2017).

26. Рекомендация № R(2000)19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы 6 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 65 – 70.

Ведомственные нормативные акты

27. Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»)

(Зарегистрировано в Минюсте РФ 30.12.2005 N 7339) // Российская газета. – 2006. – 21 янв.

28. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // Законность. 2008. № 2. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256735/#ixzz4I0ziXfEZ><http://base.garant.ru/12144358/#ixzz4I0zM25WO> (дата обращения: 15.07.2016).

29. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 г. (в ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3. [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/1356732/#ixzz4CzYKu9Tp> (дата обращения: 21.09.2016).

30. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» // Законность. 2010. № 6. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257288/#ixzz4I1271NDR> (дата обращения: 15.07.2016).

31. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2010 № 276 (в ред. от 22.04.2011) «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. 2010. № 10. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=115135&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5144006475457051#0> (дата обращения: 07.07.2017).

32. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05.09.2011 № 277 (в ред. от 05.12.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12.

[Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_119859/ (дата обращения: 20.09.2017).

33. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.11.2011 № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2012. № 1.

34. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.11.2011 № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» // Законность. 2012. № 2. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257724/#ixzz52MfERfUX> (дата обращения: 25.12.2017).

35. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

36. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 г. № 45 (в ред. от 05.07.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220111&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.949432162784753#0> (дата обращения: 01.09.2017).

37. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3.07.2013 г. № 262 (в ред. от 29.03.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме» // Законность. 2013. № 9. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70342268/#ixzz4I1154jvs> (дата обращения: 15.07.2016).

38. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 18.07.2013 № 295 (в ред. от 30.06.2014) «Об утверждении и введении в действие Временной инструкции по учету работы прокуроров в органах прокуратуры Российской

Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=567522#0> (дата обращения: 05.09.2017)

39. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Законность. 2014. № 4. [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=162690> (дата обращения: 20.09.2017).

40. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20.02.2015 № 83 «Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и № 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188818> (дата обращения: 03.10.2017).

41. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

42. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.01.2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5.

43. Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета от 16.12.2008 г. № 272/49/5/206 «Об обеспечении реализации руководителями следственных органов и прокурорами своих полномочий в сфере уголовного судопроизводства» // Прокуратура Саратовской области. Информационный бюллетень. – 2009. – № 1.

44. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19.12.2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о

соблюдении подследственности уголовных дел» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70045714/#ixzz44qN2U4AL> (дата обращения: 04.04.2016).

45. Распоряжение Прокурора Саратовской области от 06.10.2011 г. № 94/16 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2012. – № 1.

46. Указание Прокуратуры Воронежской области от 07.05.2013 года № 66/20 «Об основных направлениях работы органов прокуратуры Воронежской области по противодействию преступности» [Электронный ресурс]. – URL: <http://prokuratura-vrn.ru/main.php?page=173> (дата обращения: 18.02.2017).

47. Разъяснение Прокуратуры Республики Марий Эл от 15.10.2013 «О прокурорской проверке, полномочиях прокурора и мерах прокурорского реагирования» [Электронный ресурс]. – URL: <http://proc.gov12.ru> (дата обращения: 16.11.2015).

48. Приказ СК России от 11.10.2012 № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации») (Зарегистрировано в Минюсте России 25.02.2013 № 27314) // Российская газета. – 2013. – 6 марта.

49. Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (в ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (Зарегистрировано в Минюсте России

06.11.2014 № 34570) // Российская газета. – 2014. – 14 ноября; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 51.

**Нормативно-правовые акты и иные официальные документы,
утратившие юридическую силу**

50. Циркулярный ордер (Высочайше апробованная инструкции) // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 27. С. 398.

51. Наказ судебным следователям от 08.06.1860 // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35891. – С.715-724.

52. Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок от 08.06.1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35892. – С. 724-727.

53. Устав Уголовного Судопроизводства 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. Т. 39. – Отделение 2. – № 41476. – С.215-307.

54. Учреждение судебных следователей от 08.06.1860 // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35890. – С. 710-715.

55. Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1917. – 24 ноября.

56. Постановление ВЦИК от 25.05.1922 «Об Уголовно-процессуальном Кодексе» (вместе с «Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. – 1922. – № 20 – 21, ст. 230.

57. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // СУ РСФСР. – 1922. – № 36, ст. 424.

58. УПК РСФСР от 25.05.1922 // СУ РСФСР. 1922. № 20-21, ст. 230.

59. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9, ст. 222.

60. Основы уголовного судопроизводства Союза СССР и союзных республик от 25.12.1958 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 1, ст. 15.

61. УПК РСФСР от 27.12.1960 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. – № 40, ст. 592.

Монографии

62. *Алексеев, Н. С.* Очерк развития науки советского уголовного процесса [Текст] / Н.С. Алексеев, В.Г. Даев, Л.Д. Кокорев. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1980. – 160 с.

63. *Ахетова, О. С.* Прокуратура и прокурорский надзор [Текст] / О.С. Ахетова. – М. : Научная книга, 2009. – 253 с.

64. *Басков, В. И.* Прокурор осуществляет надзор [Текст] / В.И. Басков. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 389 с.

65. *Быков, В. М.* Актуальные проблемы уголовного судопроизводства [Текст] / В.М. Быков. – Казань : Познание, 2008. – 300 с.

66. *Быков, В. М.* Следователь в уголовном процессе России [Текст] / В.М. Быков. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 336 с.

67. *Гирько, С. И.* Деятельность полиции в уголовном судопроизводстве [Текст] / С. И. Гирько. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2013. – 224 с.

68. *Добровольская, Т. Н.* Юридическая процессуальная форма [Текст] / Т.Н. Добровольская, П. С. Элькинд. – М. : Юрид. лит., 1976. – 250 с.

69. *Жогин, Н. В.* Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел [Текст] / Н.В. Жогин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 190 с.

70. *Зажицкий, И. В.* Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: теория и практика [Текст] / И.В. Зажицкий. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. – 449 с.

71. *Звягинцев, А. Г.* Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век [Текст] / А. Г. Звягинцев, Ю. Г. Орлов. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1995. – 562 с.

72. *Крюков, В. Ф.* Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно - процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора [Текст] / В. Ф. Крюков. – М. : Норма, 2010. – 480 с.

73. *Колоколов, Н. А.* Методика проведения основных судебно-контрольных действий в стадии предварительного расследования [Текст] / Н.А. Колоколов. – М. : Юрлитинформ, 2004. – 421 с.

74. *Корнуков, В. М.* Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности [Текст] / В. М. Корнуков, В. А. Лазарев, В. Д. Холоденко. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – 153 с.

75. *Крюков, В. Ф.* Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prim> (дата обращения: 16.04.2017).

76. *Ленин, В. И.* О государстве. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 39 [Текст] / В.И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – 420 с.

77. *Манова, Н. С.* Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм [Текст] / Н. С. Манова / под ред. В. М. Корнукова. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 228 с.

78. Настольная книга прокурора [Текст] / колл. авт. / под ред. С.И. Герасимова; НИИ укрепления законности и правопорядка. – М. : Изд-во «Эсклит», 2003. – 930 с.

79. *Рахунов, Р. Д.* Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе [Текст] / Р. Д. Рахунов. – М. : Госюриздат, 1954. – 130 с.

80. *Скаредов, Г. И.* Участие прокурора в следственных действиях [Текст] / Г.И. Скаредов. – М. : Юрид. лит, 1987. – 192 с.
81. *Смирнов, А. Ф.* Прокуратура и проблемы управления [Текст] / А.Ф. Смирнов. – М. : Криминолог. ассоц., 1997. – 264 с.
82. *Соловьев, А. Б.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений [Текст] / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин. – М. : Юрлитинформ, 2000. – 220 с.
83. *Соловьев, А. Б.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России [Текст] / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Н.В. Буланова. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 176 с.
84. *Стремовский, В. А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе [Текст] / В.А. Стремовский. – Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ун-та, 1966. – 266 с.
85. *Тетерин, Б. С.* Возбуждение и расследование уголовных дел [Текст] / Б.С. Тетерин, Е.З. Трошкин. – М. : Новый юрист, 1997. – 140 с.
86. *Тушев, А. А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации [Текст] / А. А. Тушев. – Спб : Изд-во Р. Асланова, 2005. – 323 с.
87. *Гимазетдинов, Д. Р.* Уголовно-процессуальная форма: монография [Текст] / Д.Р. Гимазетдинов, З.З. Зинатуллин. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 184 с.
88. *Химичева, О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / О.В. Химичева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 287 с.
89. *Михайловская, И. Б.* Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма) [Текст] / И.Б. Михайловская. – М. : Проспект, ТК Велби, 2003. – 144 с.
90. *Чеканов, В. Я.* Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.Я. Чеканов. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1972. – 146 с.

91. *Шпилев, В. Н.* Содержание и формы уголовного судопроизводства [Текст] / В.Н. Шпилев. – Минск : Изд-во БГУ, 1974. – 236 с.

**Учебники, учебные и научно-практические пособия, словари,
комментарии законодательства**

92. *Абдулин, Р. С.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. [Текст] / Р.С. Абдулин. – Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – 220 с.

93. *Агутин, А. В.* Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: учебное пособие [Текст] / А.В. Агутин, Г.Л. Куликова. – М. : Юркомпани, 2016. – 96 с.

94. *Батычко, В. Т.* Уголовный процесс: конспект лекций [Текст] / В.Т. Батычко. – Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2010. – 450 с.

95. *Баев, О. Я.* Правовые и тактические основы усмотрения в уголовном преследовании: учебное пособие [Текст] / О.Я. Баев. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 232 с.

96. *Баркалова, Е. В.* Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения: конспект лекции [Текст] / Е.В. Баркалова. – СПб. : Санкт-Петербург. юрид. инст. (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2017. – 32 с.

97. *Безлепкин, Б. Т.* Уголовный процесс России: учебник [Текст] / Б.Т. Безлепкин. – М. : ТК Велби, 2003. – 540 с.

98. *Винокуров, Ю. Е.* Прокурорский надзор: учебник [Текст] / Ю.Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2011. – 390 с.

99. *Воронин, О. В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части: учебное пособие [Текст] / О. В. Воронин. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.

100. *Гаврилов, В. В.* Сущность прокурорского надзора в СССР [Текст] / В.В. Гаврилов. – Саратов : Изд-во Саратовского. ун-та, 1984. – 151 с.

101. *Гаврилов, В. В.* Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской федерации [Текст] / В.В. Гаврилов, Т.П. Николаева, А.П. Чугунов. – Саратов : Саратовская государственная академия права, 1995. – 267 с.
102. *Дмитриев, Д. В.* Толковый словарь русского языка [Текст] / Д.В. Дмитриев. – М. : Астрель: Аст, 2003. – 1578 с.
103. *Ергашев, Е. Р.* Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования : учебное пособие [Текст] / Е.Р. Ергашев. – Екатеринбург : Автограф, 2009. – 76 с.
104. *Ефремова, Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Текст] / Т. Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. – 1420 с.
105. *Калиновский, К. Б.* Уголовный процесс : конспект лекций. [Электронный ресурс]. – URL: http://kalinovsky-k.narod.ru/p/lecture_notes/ (дата обращения: 12.11.2015).
106. *Каплин, М. Н.* Прокурорский надзор : метод. указания [Текст] / М.Н. Каплин. – Ярославль : ЯрГУ, 2014. – 72 с.
107. Комментарий к Закону о прокуратуре СССР [Текст] / под ред. А.М. Рекунова. – М. : Юрид. лит., 1984. – 224 с.
108. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ [Текст] / отв. ред. В. И. Радченко; под ред. В. Т. Томина. – М. : ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. – 521 с.
109. *Кушнир, И. В.* Прокурорский надзор [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.be5.biz/pravo/p003/03.htm> (дата обращения: 16.08.2016).
110. *Лупинская, П. А.* Уголовно - процессуальное право [Текст] / П.А. Лупинская. – М. : Российское юридическое образование, 2010. – 982 с.
111. *Манова, Н. С.* Уголовный процесс : учебник [Текст] / Н.С. Манова. – М. : Изд-во «Дашков и К», 2014. – 424 с.
112. *Манова, Н. С.* Уголовный процесс : учебник для вузов и ссузов [Текст] / Н. С. Манова, Ю. В. Францифоров. – М. : Юрайт, 2010. – 356 с.

113. *Манова, Н. С.* Уголовный процесс : учебник и практикум для прикладного бакалавриата [Текст] / Н. С. Манова, Ю. В. Францифоров. – 3-е изд., перераб. доп. – М. : Юрайт, 2018. – 357 с.

114. *Матвеев, А. В.* Конспект лекций по дисциплине «Прокурорский надзор» [Текст] / А. В. Матвеев. – Тула : ТулГУ, 2012. – 85 с.

115. Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учебное пособие [Текст] / под ред. О. Н. Коршуновой. – СПб : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – 263 с.

116. *Назаров, А. Д.* Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса : учебное пособие [Текст] / А. Д. Назаров. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т., 2000. – 288 с.

117. *Назаров, С. Н.* Прокурорский надзор в РФ [Текст] / С. Н. Назаров. – М. : Изд-во «Экзамен», 2008. – 458 с.

118. *Ожегов, С. И.* Большой толковый словарь [Текст] / С. И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М. : ИТИ Технологии, 1992. – 944 с.

119. Проверка прокурором исполнения законов: пособие [Текст] / под общ. ред. Н. В. Субановой. – М. : Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – 420 с.

120. *Ломовский, В. Д.* Прокурорская проверка исполнения законов : учебное пособие [Текст] / В. Д. Ломовский. – Тверь : изд-во Твер. ун-та, 1993. – 75 с.

121. Прокурорский надзор в СССР [Текст] / под ред. Б. А. Галкина. – М. : Юрид. лит., 1982. – 340 с.

122. Прокурорский надзор : учебник для бакалавров [Текст] / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 11-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2013. – 479 с.

123. Прокурорский надзор : учебник для вузов [Текст] / под общ. ред. О.С. Капинус, науч. ред. А. Ю. Винокуров. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – 465 с.

124. Прокурорский надзор : учебник и практикум для академического бакалавриата [Текст] / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. – М. : Изд-во Юрайт, 2016. – 189 с.
125. Российский прокурорский надзор [Текст] / под ред. А.Я. Сухарева. – М. : Норма, Инфра-М, 2001. – 257 с.
126. Советская прокуратура. История и современность [Текст] / под ред. Р.А. Руденко, С. И. Гусева. – М. : Юрид. лит., 1977. – 286 с.
127. Советский уголовный процесс [Текст] / под ред. С. В. Бородина. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1982. – 483 с.
128. *Строгович, М. С.* Курс советского уголовного процесса, т. 1 [Текст] / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – 326 с.
129. Толковый словарь русского языка : В 4 т. [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : ТЕРРА - Книжный клуб, 2007. – 752 с.
130. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник [Текст] / отв. ред. П. А. Лупинская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма – Инфра-М, 2010. – 469 с.
131. Уголовный процесс : учебник для вузов [Текст] / под общ. ред. А.С. Кобликова. – М. : Норма – Инфра-М, 2000. – 350 с.
132. Философская Энциклопедия: в 5 т. / под ред. Ф.В. Константинова [Электронный ресурс]. – URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/7576/%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90 (дата обращения: 15.10.2017).
133. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева и др. [Электронный ресурс]. – URL: <http://terme.ru/slovari/filosofskii-enciklopedicheskii-slovar.html> (дата обращения: 10.10.2017).
134. *Фойницкий, И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. [Текст] / И.Я. Фойницкий. – СПб. : «Альфа», 1996. Т. 1. – 540 с.

135. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник [Текст] / под ред. Г.П. Химичевой. – М. : Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 225 с.

136. *Шляхов, А. Р.* Судебная экспертиза: организация и проведение [Текст] / А.Р. Шляхов. – М. : Юрид. лит., 1979. – с 168.

137. Элементарные начала общей теории права : учебное пособие [Текст] / под общ. ред. В. И. Червонюка. — М. : КолосС, 2003. – 480 с.

138. Энциклопедический словарь экономики и права / под ред. Р.А. Мандрик [Электронный ресурс]. – URL: <http://slovo.yaxy.ru/96.html> (дата обращения: 13.04.2017).

139. *Ястребов, В. Б.* Прокурорский надзор : учебник [Текст] / В.Б. Ястребов. – М. : Зерцало-М, 2011. – 332 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

140. *Агапов, П. В.* Досудебное соглашение о сотрудничестве: проблемы законодательства и правоприменительной практики [Текст] / П.В. Агапов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 1 (39). – С. 80 – 86.

141. *Агапова О.А.* Прокурорские проверки исполнения закона в досудебном уголовном процессе и их виды // Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности: сб. ст. по матер. Междунар. науч.- практ. конф., посвящ. 20-летию Конституции Российской Федерации / под общ.ред. С.А. Белоусова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – С. 214.

142. *Александров, А. С.* Вопросы взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и следователя в ходе досудебного производства по уголовному делу [Текст] / А. С. Александров // Вестник МВД. – 2009. – № 1. – С. 52 – 59.

143. *Александров, А. С.* О некоторых проблемах поддержания государственного обвинения в контексте конфигурации процессуальных отношений между прокурором и следователем на досудебном производстве (наивный взгляд теоретика) [Текст] / А. С. Александров // Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами и повышению качества поддержания государственного обвинения : матер. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : прокуратура Нижегородской области, 2009. – С. 69 – 81.

144. *Алексеев, И. М.* Деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, как самостоятельная стадия уголовного процесса Российской Федерации [Текст] / И. М. Алексеев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 3 (55). – С. 65-70.

145. *Баев, О. Я.* Следователь как адресант прокурора; прокурор как адресат следователя и адресант суда [Текст] / О. Я. Баев // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2017. – № 2 (31). – С. 61 – 68.

146. *Бобров, В. К.* К исследованию процессуальной формы [Текст] / В.К. Бобров // Правоведение. – 1974. – № 2. – С. 41 – 49.

147. *Богословская, Е. В.* Меры прокурорского реагирования по устранению нарушений разумного срока уголовного преследования [Текст] / Е.В. Богословская // Российское законодательство: новые проблемы, новые решения: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Международный юридический институт, Тульский филиал). – М. : Междунар. юрид. институт, 2016. – С. 29 – 37.

148. *Будченко, В. В.* Механизма совершенствования законодательного регулирования стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / В.В. Будченко // Общество и право. – 2010. – № 5. – С. 201 – 204.

149. *Буланова, Н. В.* Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения [Текст] /

Н.В. Буланова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 6 (8). – С. 28 – 29.

150. Буланова, Н. В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса [Текст] / Н.В. Буланова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 4 (42). – С. 36 – 44.

151. Буров, Ю. В. Процессуальная деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением: проблемы и пути их решения [Текст] / Ю. В. Буров // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2015. – № 1-1. – С. 176 – 184.

152. Бусел, С. А. Повод к возбуждению уголовного дела. Проблемы и пути решения [Текст] / С. А. Бусел // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – Калининград : Изд-во Калинингр. ЮИ МВД России, 2012. – № 1 (27). – С. 93 – 97.

153. Буторин, Л. А. О роли органов прокуратуры в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Л. А. Буторин // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2016. – № 1. – С. 88 – 92.

154. Бушковская, Е. Н. Некоторые вопросы реализации полномочий прокурора в досудебном производстве [Текст] / Е.Н. Бушковская // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 250 – 252.

155. Веретенников, Н. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Н.В. Веретенников // Северо-кавказский юридический вестник. – 2009. – № 1. – С. 80 – 81.

156. Винницкий, Л. В. Необходимо ли согласие потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве? [Текст] / Л.В. Винницкий, С. Л. Мельник // Законность. – 2012. – № 10. – С. 55 – 58.

157. Винокуров, А. Требование прокурора о проведении проверки [Текст] / А. Винокуров // Законность. – 2012. – № 2. – С. 19 – 22.

158. *Винокуров, Ю. Е.* К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности [Текст] / Ю. Е. Винокуров, А.И. Глушков // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1 (49). – С. 30 – 32.

159. *Гаджиев, Д. Д.* Прокурор как гарант реализации права подозреваемого или обвиняемого на заключении досудебного соглашения о сотрудничестве [Текст] / Д. Д. Гаджиев // Современное уголовно-процессуальное право России - уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования: Сб. матер. Всеросс. конф. – Орел : Орловский юрид. инст. МВД Росс. Федер. им. В. В. Лукьянова , 2015. – С. 120 – 123.

160. *Грачёва, О. А.* Метод постоянного наблюдения как системообразующий фактор проведения прокурором проверок в досудебном производстве [Текст] / О. А. Грачёва // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 2. – С. 159 – 163.

161. *Грачёва, О. А.* К вопросу о сущности прокурорской проверки исполнения закона в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / О. А. Грачёва // Международный научный институт «Educatio» : научный журнал. – 2016. – № 2 (20). – С. 52 – 55.

162. *Грачёва, О. А.* Правовые основы организации прокурорских проверок по уголовным делам [Текст] / О. А. Грачёва // Право, наука, образование : традиции и перспективы : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии (в рамках VII Саратовских правовых чтений, Саратов, 29–30 сентября 2016 г.) / [редкол.: Е. В. Вавилин (отв. ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. – С. 514 – 515.

163. *Гречина, С. В.* Понятие и классификация правовых средств прокурорского надзора и мер прокурорского реагирования [Текст] / С.В. Гречина // Крымские юридические чтения: матер. науч.-практ. конф. Симферополь : ООО «Изд-во Типография «Ариал», 2016. – С. 182 – 186.

164. *Григорьев, В. Н.* Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. [Текст] / В.Н. Григорьев, А. В. Победкин, В. Н. Калинин // Государство и право. – 2008. – № 6. – С.48 – 49.

165. *Гриненко, А. В.* Полномочия прокурора должны быть конкретизированы [Текст] / А. В. Гриненко // Законность. – 2011. – № 2. – С. 23 – 24.

166. *Гриненко, А. В.* Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела [Текст] / А. В. Гриненко // Законность. – 2012. – № 11. – С. 20 – 23.

167. *Горюнов, В.* Прокурор как субъект уголовного преследования [Текст] / В. Горюнов, К. Макаров // Законность. – 2013. – № 4. – С. 6 – 8.

168. *Данилова, Н. А.* Анализ прокурором материалов уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты [Текст] / Н.А. Данилова, Т. Г. Николаева // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 2 (40). – С. 67 – 72.

169. *Даровских, Ю. В.* Прокурорский надзор за законностью приостановления производства по уголовному делу [Текст] / Ю.В. Даровских, А. В. Саркисов // Академический вестник ТГАМЭУП. – 2012. – № 1 (19). – С. 132 – 136.

170. *Дытченко, Г. В.* Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности [Текст] / Г.В. Дытченко, Е. Л. Никитин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1 (102). – С. 200 – 206.

171. *Ергашев, Е. Р.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки [Текст] / Е.Р. Ергашев, А.А. Фирсова // Российский юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 35 – 39.

172. *Ергашев, Е. Р.* Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу проверки [Текст] / Е.Р. Ергашев // Уголовное право. – 2008. – №4. – С. 87 – 90.

173. *Ергашев, Е. Р.* К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования [Текст] / Е.Р. Ергашев // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 4 (9). – С. 182 – 187.

174. *Ережипалиев, Д. И.* Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования [Текст] / Д.И. Ережипалиев // Уголовное право. – 2015. – № 1. – С. 125 – 128.

175. *Жук, О. Д.* Методика прокурорского надзора за законностью задержания подозреваемых и содержания их в ИВС [Текст] / О.Д. Жук // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 7. – С. 170 – 174.

176. *Ибрагимов, Я. М.* Совершенствование порядка предварительного следствия в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве [Текст] / Я.М. Ибрагимов, А.А. Петуховский // Труды академии управления МВД России. – 2014. – № 2 (30). – С. 58 – 61.

177. *Исаенко, В.* Критерии комплексной оценки прокурором материалов предварительного расследования [Текст] / В. Исаенко // Законность. – 2013. – № 9. – С. 15 – 20.

178. *Исаенко, В.* Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений [Текст] / В. Исаенко // Законность. – 2012. – № 7. – С. 9 – 12.

179. *Исаенко, В.* Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве [Текст] / В. Исаенко // Законность. – 2014. – № 11. – С. 34 – 38.

180. *Каретников, А. С.* Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее [Текст] / А.С. Каретников, С.А. Коретников // Российская юстиция. – М. : Юрист, 2015. – № 5. – С. 49 – 52.

181. *Каретников, А. С.* Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия [Текст] / А. С. Каретников // Законность. – 2016. – № 1. – С. 30 – 32.

182. *Климова, Я. А.* Полномочия прокурора при завершении предварительного расследования составлением итогового процессуального документа и направлением уголовного дела в суд: отечественный и зарубежный опыт [Текст] / Я. А. Климова // Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета и современная юридическая наука: сбор. ст. по матер. Межд. науч.-практ. конф., Красноярск : ООО «Центр социальных и правовых технологий», 2016. – С. 222 – 227.

183. *Ключников, А. Ю.* Обжалование действий и решений суда и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство: проблемы нормативного закрепления, практики применения [Текст] / А.Ю. Ключников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. – 2016. – № 1 (24). – С. 225 – 234.

184. *Князева, Е. Г.* Стадии прокурорского надзора [Текст] / Е.Г. Князева // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 1. – С. 92 – 93.

185. *Князева, Е. Г.* К вопросу о прокурорско-надзорном процессе [Текст] / Е.Г. Князева // Российский следователь. – 2014. – № 3. – С. 45 – 49.

186. *Ковтун, Н. Н.* Требования прокурора как акт прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве [Текст] / Н.Н. Ковтун // Уголовный процесс. – 2010. – № 7 (67). – С. 22 – 29.

187. *Козиллов, Е. Н.* Поводы к возбуждению уголовного дела: юридическая природа, система, пути совершенствования [Текст] / Е.Н. Козиллов // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 40 – 48.

188. *Козлов, А.* О пределах общего надзора [Текст] / А. Козлов // Социалистическая законность. – 1976. – № 6. – С. 12 – 15.

189. *Колесов, М. В.* Нормативно-правовое регулирование вопросов приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях: проблемы, перспективы развития прокурорского надзора [Текст] / М.В. Колесов // X Всероссийские декабрьские юридические чтения в Костроме (15-16 декабря 2012 года): в 3 т. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2013, Т. 2. – С. 52 – 57.

190. *Коломеец, Е. В.* Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве [Текст] / Е.В. Коломеец // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2017. – № 1 (50). – С. 228 – 231.

191. *Комаров, И.* Прокурорская проверка: необходимые основания [Текст] / И. Комаров // Административное право. – 2013. – № 4. – С. 31 – 35.

192. *Копылова, О. П.* О необходимости вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела [Текст] / О. П. Копылова // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. – 2015. – № 1 (55). – С. 223 – 227.

193. *Корешникова, Н. Р.* К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры [Текст] / Н.Р. Корешникова // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 301 – 303.

194. *Корнуков, В. М.* Полномочия и функциональность деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.М. Корнуков // *Advances in Law Studies*. – 2016. – Т. 4. № 4. – С. 444 – 448.

195. *Корякин, В. М.* Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации [Текст] / В.М. Корякин // Право в вооруженных силах. – 2015. – № 3. – С. 2 – 5.

196. *Костин, Д. В.* Организация прокурорского надзора за соблюдением закона при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлениях службой судебных приставов [Текст] / Д.В. Костин // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2012. – № 4. – С. 83 – 88.

197. *Крюков, В. Ф.* Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы [Текст] / В.Ф. Крюков // Журнал российского права. – 2007. – № 10. – С. 61 – 70.

198. *Кулаков, А. А.* О юридико-техническом несовершенстве понятия «досудебное соглашение о сотрудничестве» [Текст] / А.А. Кулаков // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. М. : Акад. Следств. комитета РФ, 2014. – С. 78 – 81.

199. *Кунов, И. М.* Процессуальная деятельность прокурора по проверке законности приостановления уголовных дел нуждается в совершенствовании [Текст] / И. М. Кунов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. – № 6–7. – С. 139 – 144.

200. *Ларин, Е. Г.* «Новые» полномочия прокурора по надзору за решениями следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела (уголовного преследования) [Текст] / Е. Г. Ларин // Законодательство и практика. – 2011. – № 1 (26). – С. 66 – 70.

201. *Литке, Н. В.* Особенности процессуального положения прокурора, осуществляющего прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия [Текст] / Н.В. Литке // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2017. – № 5–2. – С. 19 – 20.

202. *Ломакин, В.* Системность надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства [Текст] / В. Ломакин, А. Мондохонов // Законность. – 2015. – № 4. – С. 3 – 7.

203. *Ломовский, В. Д.* О понятии и содержании прокурорской проверки [Текст] / В.Д. Ломовский // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 89 – 93.

204. *Ломовский, В. Д.* Прокурорская проверка и вопросы повышения ее эффективности [Текст] / В.Д. Ломовский // Вопросы повышения

эффективности правосудия по уголовным делам : межвуз. сб. – Калининград : Изд-во Калинингр. ун-та, 1981. – С. 63 – 75.

205. *Манова, Н. С.* Соотношение надзорных полномочий прокурора и контрольных полномочий руководителя следственного органа [Текст] / Н.С. Манова // Публичное и частное право. – 2013. – № 1. – С. 249 – 250.

206. *Манова, Н. С.* Проверка заявлений и сообщений о преступлении: новые возможности и новые проблемы [Текст] / Н. С. Манова // Вопросы правоождения. – 2013. – № 2. – С. 363 – 375.

207. *Манова, Н. С.* Сущность и проблемы реализации функции прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса в свете теории разделения властей [Текст] / Н.С. Манова, К.А. Рыгалова // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 4 (9). – С. 173 – 181.

208. *Манова, Н. С.* Нравственные аспекты и проблемы законодательной регламентации досудебного соглашения о сотрудничестве [Текст] / Н.С. Манова // Судебная власть и уголовный процесс : матер. всерос. науч.-практ. конф. «Нравственные основы юридической деятельности» (Кокоревские чтения). – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017. – № 4. – С. 102 – 107.

209. *Маркина, Е. А.* Разрешение прокурором вопросов допустимости доказательств при направлении уголовного дела в суд [Текст] / Е.А. Маркина // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры: матер. науч.-практ. конф. – М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1997. – С. 218 – 222.

210. *Мартыненко, А. В.* Прокурорский надзор за исполнением федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях [Текст] / А. В. Мартыненко // Следственная практика. – 2012. – № 188. – С. 107 – 116.

211. *Мартынов, А. В.* Виды государственного надзора в современной России: система и правовое установление [Текст] / А. В. Мартынов // Законы

России: опыт, анализ, практика. – М. : изд. Дом «Буквоед», 2009. – № 9. – С. 34 – 47.

212. *Мартынюк, М. В.* Реализация прокурором полномочия по возбуждению уголовного дела [Текст] / М. В. Мартынюк // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 11 – 1 (61). – С. 105 – 107.

213. *Масленникова, Л. Н.* Новое уголовно-процессуальное законодательство России: проблемы теории и практики применения (круглый стол) [Текст] / Л. Н. Масленникова // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 112 – 119.

214. *Махьянова, Р. М.* Нужна ли прокурору тактика? [Текст] / Р.М. Махьянова // Военное право. – 2017. – № 3. – С. 113 – 125.

215. *Мельников, Н.* Уголовное преследование как самостоятельная государственно-властная деятельность прокуратуры [Текст] / Н. Мельников // Уголовное право. – 2004. – №4. – С. 109 – 110.

216. *Мусаев, А. Н.* Поводы для возбуждения уголовного дела [Текст] / А.Н. Мусаев // Публичное и частное право. – М. : МПСИ, 2013. – № IV (XX). – С. 141 – 149.

217. *Назаров, С. Н.* Надзор в системе видов юридической деятельности [Текст] / С.Н. Назаров // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2010. – № 1. – С. 91 – 98.

218. *Новиков, С. А.* Досудебное соглашение о сотрудничестве: разъяснения получены, но проблемы остались [Текст] / С.А. Новиков // Российский судья. – 2013. – №2. – С. 42 – 46.

219. *Пархоменко, Е. Н.* Поводы и основания для возбуждения уголовного дела - сравнительный анализ УПК России и УПК Казахстана [Текст] / Е. Н. Пархоменко // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2013. – № 2. – С. 40 – 44.

220. *Победкин, А. В.* Некоторые проблемы содержания процессуальных полномочий руководителя следственного органа [Текст] / А.В. Победкин, Е.А. Новиков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2008. – № 2. – С. 279 – 280.

221. *Попова, Л. В.* Актуальные вопросы достаточности оценки доказательств [Текст] / Л. В. Попова // Законность. – 2015. – № 3. – С. 17 – 20.

222. *Пригорца, П. А.* О требовании прокурора как составляющей средств выявления нарушения закона и средств прокурорского реагирования [Текст] / П. А. Пригорца // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2011. – № 1. – С. 121 – 124.

223. *Проскуряков, А. А.* Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях [Текст] / А. А. Проскуряков // Военно-юридический журнал. – 2013. – № 7. – С. 11 – 15.

224. *Рагулин, А. В.* О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в российской федерации [Текст] / А. В. Рагулин // Евразийская адвокатура. – 2017. – № 4 (29). – С. 52 – 65.

225. *Раджабов, А. Н.* Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при приостановлении дознания и предварительного следствия по уголовным делам: Теоретические предпосылки [Текст] / А.Н. Раджабов // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений : матер. междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 14 ноября 2013 г.). В 3-х ч.: Теоретические предпосылки. – М. : Институт повышения квалификации СК РФ, 2013. Ч. 1. – С. 339 – 344.

226. *Рахунов, Р. Д.* Проблема единства и дифференциации уголовно-процессуальной формы [Текст] / Р.Д. Рахунов // Вопросы борьбы с преступностью. – 1978. – Вып. 29. – С. 80 – 84.

227. *Резцов, А.* Работа в новых условиях [Текст] / А. Резцов // Законность. – 2009. – № 4. – С. 28 – 31.

228. *Решетникова, Т.* Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью Следственного комитета Республики Беларусь: опыт, значимый для России [Текст] / Т. Решетникова, С. Щерба // Законность. – 2015. – № 3. – С. 41 – 45.

229. *Рылков, Д. В.* Повод для возбуждения уголовного дела как необходимое условие начала производства по делу [Текст] / Д.В. Рылков // Российский следователь. – 2009. – № 17. – С. 6 – 9.

230. *Рябцев, В. П.* Понятие, виды и структура методики прокурорского надзора [Текст] / В. П. Рябцев // Вопросы теории законности и прокурорского надзора : сб. науч. тр. – М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1994. – С. 13 – 23.

231. *Рябцева, Е. В.* Давайте будем последовательны в реформировании уголовного судопроизводства! (О соотношении прокурорского надзора и судебного санкционирования на предварительном следствии) [Текст] / Е. В. Рябцева // Российская юстиция. – 2008. – № 8. – С. 57 – 58.

232. *Сабирзянов, Р. Т.* Правомочия прокурора при рассмотрении поступившего к нему уголовного дела с обвинительным заключением [Текст] / Р.Т. Сабирзянов // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России : межвуз. сб. науч. тр. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2010. – С. 383 – 390.

233. *Сабуров, Р. С.* Особенности требований прокурора в актах прокурорского реагирования [Текст] / Р. С. Сабуров // Закон и право. – 2011. – № 7. – С. 101 – 104.

234. *Савицкий, В. М.* Процессуальные формы прокурорского надзора за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия [Текст] / В. М. Савицкий // Правоведение. – 1958. – № 2. – С. 100 – 106.

235. *Семененко, М. Э.* Понятие, основные функции и компетенция прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / М.Э. Семененко, А.С. Есина // Современное право. – 2008. – № 1. – С. 95 – 101.

236. *Семенцов, В. А.* О процессуальных полномочиях прокурора при производстве дознания в сокращенной форме [Текст] / В.А. Семенцов, А.Д. Пестов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 7 (68). – С. 134 – 143.

237. *Синельщиков, Ю. П.* Правовые средства прокурорского надзора [Текст] / Ю. П. Синельщиков // Настольная книга прокурора. – М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2003. – С. 140 – 145.

238. *Скабелин, А. В.* Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против [Текст] / А. В. Скабелин // Legal Concept. – 2016. – № 2 (31). – С. 157 – 161.

239. *Согоян, В. Л.* Протест, представление, предостережение как средства прокурорского надзора по обеспечению разумного срока досудебного производства [Текст] / В. Л. Согоян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 3 (82). – С. 120 – 123.

240. *Спирин, А. В.* О необходимости наделения прокурора правом возбуждения уголовного дела [Текст] / А. В. Спирин // Юридические исследования. – 2016. – № 8. – С. 9 – 16.

241. *Стрельников, В. В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования [Текст] / В. В. Стрельников // Гражданин и право. – 2012. – № 4. – С. 61 – 70.

242. *Супрун, С. В.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития [Текст] / С. В. Супрун // Российская юстиция. – 2011. – № 1. – С. 46 – 49.

243. *Сычев, Д. А.* Прокурор: место в осуществлении уголовного преследования в ходе досудебного судопроизводства [Текст] / Д.А. Сычев // Социология и право. – 2015. – № 2 (28). – С. 73 – 81.

244. *Тамаев, Р. С.* Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Текст] / Р.С. Тамаев, А.Г. Халиулин, Н.В. Буланова // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 2 (4). – С. 41 – 47.

245. *Терехин, А. А.* Классификация актов прокурорского реагирования в уголовном процессе [Текст] / А.А. Терехин // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2010. – № 3. – С. 209 – 214.

246. *Терехин, А. А.* Роль прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве [Текст] / А.А. Терехин // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2011. – № 1 (26). – С. 192 – 196.

247. *Тетерина, О. А.* Основы методики проверки исполнения законов при учете преступлений [Текст] / О. А. Тетерина // Законность. – 2014. – № 7. – С. 13 – 17.

248. *Тетюев, С. В.* О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве [Текст] / С. В. Тетюев, Е. А. Буглаева // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 40 – 42.

249. *Тузова, Е. В.* Некоторые вопросы уголовно-процессуальных правоотношений прокурора с руководителем следственного органа и следователем на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Е. В. Тузова // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 5. – С. 132 – 136.

250. *Тушев, А. А.* К вопросу о функциях прокурора в уголовном процессе [Текст] / А.А. Тушев // Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: год правоприменения и преподавания : матер. междунар. науч.-практ. конф. (27 - 28 октября 2003 г.). – М. : Изд-во МГЮА, 2004. – С. 107 – 110.

251. *Тушев, А. А.* Осуществление прокурором функции уголовного преследования в судебном разбирательстве [Текст] / А.А. Тушев // Российская юстиция. - М. : Юрид. мир, 2005. – № 12. – С. 21 – 24.

252. *Тушев, А.А.* Осуществление прокурором функции уголовного преследования в стадии назначения судебного заседания [Текст] / А.А. Тушев // Уголовное право. – М. : АНО "Юридические программы", 2006. – № 1. – С. 127 – 129.

253. *Ушаков, С. Т.* Утверждение обвинительного заключения прокурором, как особая стадия окончания предварительного следствия по уголовному делу [Текст] / С. Т. Ушаков // Современные проблемы судебного права. – Оренбург : ООО ИПК «Университет», РИО Оренбург. ин-та (филиала) МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2012. – С. 207 – 215.

254. *Файзулин, М.* Поводы к возбуждению уголовного дела: правовая природа [Текст] / М. Файзулин // Советская юстиция. – 1993. – № 23. – С. 28 – 29.

255. *Федосеева, Е. Л.* К вопросу необходимости согласия потерпевшего на особый порядок судебного разбирательства в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве [Текст] / Е.Л. Федосеева // Адвокат. – 2012. – № 6. – С. 18 – 21.

256. *Францифоров, Ю. В.* Прокурор как субъект рассмотрения жалоб на действия органов предварительного расследования [Текст] / Ю.В. Францифоров // Право и правоохранительная деятельность : матер. IV междунар. науч.-практ. конф. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2017. – С. 131 – 134.

257. *Химичева, О. В.* К вопросу об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела [Текст] / О.В. Химичева, Д.В. Шаров // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 5. – С. 98 – 101.

258. *Хлыбов, М. Л.* Способы укрытия преступлений от учета и направлениях прокурорской проверки за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях [Текст] / М.Л. Хлыбов // Актуальные проблемы юридической науки и

правоприменительной практики : сб. науч. тр. – Сыктывкар : изд-во Сыктывк. ун-та, 2012. – Вып. 7. – С. 108 – 110.

259. *Чурикова, А. Ю.* Роль прокурора при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве [Текст] / А. Ю. Чурикова // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России : межвуз. сб. науч. тр. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2010. – Вып. 5. – С. 163 – 166.

260. *Шипицын, М. В.* Тенденции развития прокурорского надзора [Текст] / М. В. Шипицын // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 1. – С. 15 – 21.

261. *Шишанова, В. А.* Использование метода постоянного наблюдения в практике прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия [Текст] / В. А. Шишанова // Проблемы повышения качества следствия в органах прокуратуры : матер. науч.-методич. конф. (21-22 апреля 1994 г.). – Саратов : СГАП, 1994. – С. 16 – 18.

262. *Шматов, М. А.* Процессуальная форма деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса [Текст] / М. А. Шматов, М.Е. Французова // Общество и право. – 2007. – № 4 (18). – С. 208 – 215.

263. *Шобухин, В. Ю.* Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования [Текст] / В. Ю. Шобухин // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 35 – 38.

264. *Шубина, О. Ю.* О соотношении прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля [Текст] / О. Ю. Шубина // Основные направления деятельности советской прокуратуры : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск : Изд-во Свердл. ун-та, 1988. – С. 40 – 44.

265. *Щепилов, О. О.* Соотношение прокурорского надзора, судебного и ведомственного процессуального контроля по УПК РФ [Текст] / О.О. Щепилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 10. – С. 116 – 120.

266. *Ягофаров, С. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования в досудебном производстве [Текст] / С.М. Ягофаров //

Вестник Оренбургского государственного университета. – 2015. – №3. – С. 153 – 158.

Диссертации и авторефераты диссертаций

267. *Абдул-Кадыров, Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ш. М. Абдул-Кадыров. – М., 2015. – 28 с.

268. *Абдул-Кадыров, Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ш. М. Абдул-Кадыров. – М., 2015. – 195 с.

269. *Агеев, А. Н.* Организация прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Н. Агеев. – М., 2009 – 25 с.

270. *Анисимов, Г. Г.* Организация прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении лица в качестве обвиняемого : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Г. Г. Анисимов. – М., 2010. – 189 с.

271. *Артемова, В. В.* Возбуждение уголовного дела как уголовно-процессуальный институт : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В. В. Артемова. – М., 2006. – 233 с.

272. *Богатова, Е. В.* Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е. В. Богатова. – Саратов, 2016. – 246 с.

273. *Гимазетдинов, Д. Р.* Уголовно-процессуальная форма: общетеоретический, нормативно-правовой и правоприменительный анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д. Р. Гимазетдинов. – Саратов, 2013. – 28 с.

274. *Горак, Н. В.* Обжалование прокурору действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н. В. Горак. – Краснодар, 2017. – 31 с.

275. *Жабкин, А. С.* Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. С. Жабкин. – Ростов-на-Дону, 2015. – 182 с.

276. *Жабкин, А. С.* Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.С. Жабкин. – Ростов-на-Дону, 2015. – 28 с.

277. *Ильинский, Д. О.* Прокуратура Российской Федерации в механизме реализации общеправового принципа законности : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д. О. Ильинский. – М., 2007. – 221 с.

278. *Казанцев, С. М.* Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук [Текст] / С. М. Казанцев. Санкт-Петербург, 2003. – 338 с.

279. *Климова, Я. А.* Трансформация полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Я. А. Климова. – Волгоград, 2017. – 25 с.

280. *Костенко, Н. С.* Досудебное соглашение о сотрудничестве в уголовном процессе: правовые и организационные вопросы заключения и реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н. С. Костенко. – Челябинск, 2013. – 27 с.

281. *Крюков, В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук [Текст] / В. Ф. Крюков. – М., 2012. – 51 с.

282. *Лиходаев, Е. Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е. Г. Лиходаев. – Саратов, 2007. – 211 с.

283. *Лиходаев, Е. Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е. Г. Лиходаев. – Саратов, 2007. – 26 с.

284. *Маслаков, А. В.* Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Маслаков. – Саратов, 2009. – 22 с.

285. *Мачихин, С. Г.* Процессуальная форма в уголовном судопроизводстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.Г. Мачихин. – М., 2006. – 24 с.

286. *Михайлов, В. А.* Прокурорский надзор за прекращением уголовных дел на предварительном следствии в советском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В. А. Михайлов. – Воронеж, 1968. – 32 с.

287. *Нечаев, А. А.* Приостановление предварительного расследования в уголовном процессе России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Нечаев. – М., 2007. – 28 с.

288. *Огородов А. Н.* Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Н.А. Огородов. – М., 2018. – 254 с.

289. *Пестов, А. Д.* Процессуальные полномочия прокурора при производстве дознания в сокращенной форме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. Д. Пестов. – Краснодар, 2016. – 29 с.

290. *Пичугин, Д. Г.* Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д. Г. Пичугин. – Томск, 2012. – 23 с.

291. *Пригорца, П. А.* Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / П. А. Пригорца. – Екатеринбург, 2011. – 26 с.

292. *Самсонов, В. В.* Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В. В. Самсонов. – Ростов-на-Дону, 2011. – 26 с.

293. *Сиверская, Л. А.* Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Л. А. Сиверская. – М., 2014. – 249 с.

294. *Сорокин, А. А.* Категория сущности в диалектике К. Маркса (на материале «Капитала») : автореф. дис. ... канд. филос. наук [Текст] / А.А. Сорокин. – М., 1970. – 34 с.

295. *Субанова, Н. В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н. В. Субанова. – М., 2013. – 366 с.

296. *Сычев, Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д. А. Сычев. – М., 2016. – 318 с.

297. *Сычев, Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д. А. Сычев. – М., 2016. – 36 с.

298. *Таболина, К. А.* Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / К.А. Таболина. – М., 2016. – 39 с.

299. *Тарзиманов, В. М.* Процессуальные аспекты проведения проверки сообщения о преступлении : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.М. Тарзиманов. – Челябинск, 2014. – 227 с.

300. *Терёхин, А. А.* Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Терёхин. – Челябинск, 2013. – 19 с.

301. *Тетерюк, А. Г.* Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. Г. Тетерюк. – Нижний Новгород, 2011 – 198 с.

302. *Топчиева, Т. В.* Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.В. Топчиева. – СПб., 2013. – 22 с.

303. *Тушев, А. А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий : дис. ... докт. юрид наук [Текст] / А.А. Тушев. – Краснодар, 2006. – 384 с.

304. *Тушев, А. А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий : автореф. дис. ... докт. юрид. наук [Текст] / А. А. Тушев. – Краснодар, 2006. – 48 с.

305. *Усков, Р. Г.* Теория и практика проверки законности повода и установления основания к возбуждению уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Р.Г. Усков. – М., 2000. – 190 с.

306. *Химичева, Г. П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности : дис. ... докт. юрид. наук [Текст] / Г. П. Химичева. – М., 2003. – 399 с.

307. *Чубыкин, А. В.* Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Чубыкин. – Москва, 2014. – 27 с.

308. *Чурикова, А. Ю.* Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. Ю. Чурикова. – Саратов, 2010. – 30 с.

309. *Чурикова, А. Ю.* Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика) : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. Ю. Чурикова. – Саратов, 2010. – 214 с.

310. *Шабунин, В. А.* Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и

полномочий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В. А. Шабунин. – Саратов, 2013. – 32 с.

311. *Шабунин, В. А.* Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В. А. Шабунин. – Саратов, 2013. – 221 с.

312. *Шагинян, А. С.* Приостановление предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А. С. Шагинян. – Томск, 2001 – 182 с.

313. *Шейфер, С. А.* Прекращение уголовного дела в советском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.А. Шейфер. – М., 1963. – 190 с.

**Материалы юридической практики,
справочно-статистические материалы**

314. Доклад Председателя Следственного комитета России А. Бастрыкина на заседании коллегии, посвященной итогам работы следственных органов за 2014 год и задачам на 2015 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://sledcom.ru/news/item/898707/> (дата обращения: 01.08.2016).

315. Материалы надзорных производств по административным делам из архива прокуратур Фрунзенского района города Саратова за 2007 год.

316. Материалы надзорных производств по уголовным делам из архива прокуратур Фрунзенского района города Саратова за 2013 – 2017 гг.

317. Материалы надзорных производств по уголовным делам из архива прокуратур Заводского района города Саратова за 2013 – 2017 гг.

318. Материалы надзорных производств по уголовным делам из архива прокуратур Кировского района города Саратова за 2013 – 2017 гг.

319. Материалы надзорных производств из архива прокуратуры Ленинского района города Пензы за 2013 – 2017 гг.

320. Материалы надзорных производств из архива прокуратуры Октябрьского района города Пензы за 2013 – 2017 гг.

321. Материалы надзорных производств по уголовным делам из архива прокуратур Кировского района города Астрахани за 2017 год.

322. 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» [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-493/> (дата обращения: 12.07.2015).

323. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.03.2015 по делу № А56-48737/2014 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

324. Постановление 13-го Апелляционного арбитражного суда 24.03.2014 № 13АП-26524/13 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

325. Решение Апелляционного суда Челябинской области от 04.03.2015 по делу № А76-1008/2015 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

326. Решение Апелляционного суда Ставропольского края от 24.02.2015 по делу № А63-10324/2014 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

327. Решение Апелляционного суда Приморского края от 19.11.2014 по делу № А51-17835/2014 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.06.2016).

328. Постановление Федерального Апелляционного суда Центрального округа от 30.07.2013 № Ф10-2158/13 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

329. Постановление Федерального Апелляционного суда Уральского округа от 15.02.2013 № Ф09-13176/12 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

330. Постановление 20-го Апелляционного арбитражного суда от 23.12.2014 № 20АП-5564/14 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

331. Решение Ахтубинского районного суда Астраханской области от 03.02.2015 по делу № 2-228/2015 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 03.06.2016).

332. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2015 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 19.02.2017).

333. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-июль 2016 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1114179/> (дата обращения: 02.09.2016).

334. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 15.02.2017).

335. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-август 2017 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1259958/> (дата обращения: 28.10.2017).

336. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-ноябрь 2017 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения: 03.01.2018).

337. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. //

Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. –
URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 20.02.2018).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Сводные данные результатов анкетирования прокурорских работников прокуратур Саратовской, Пензенской, Волгоградской, Кировской и Ульяновской областей

Исходные параметры анкетирования:

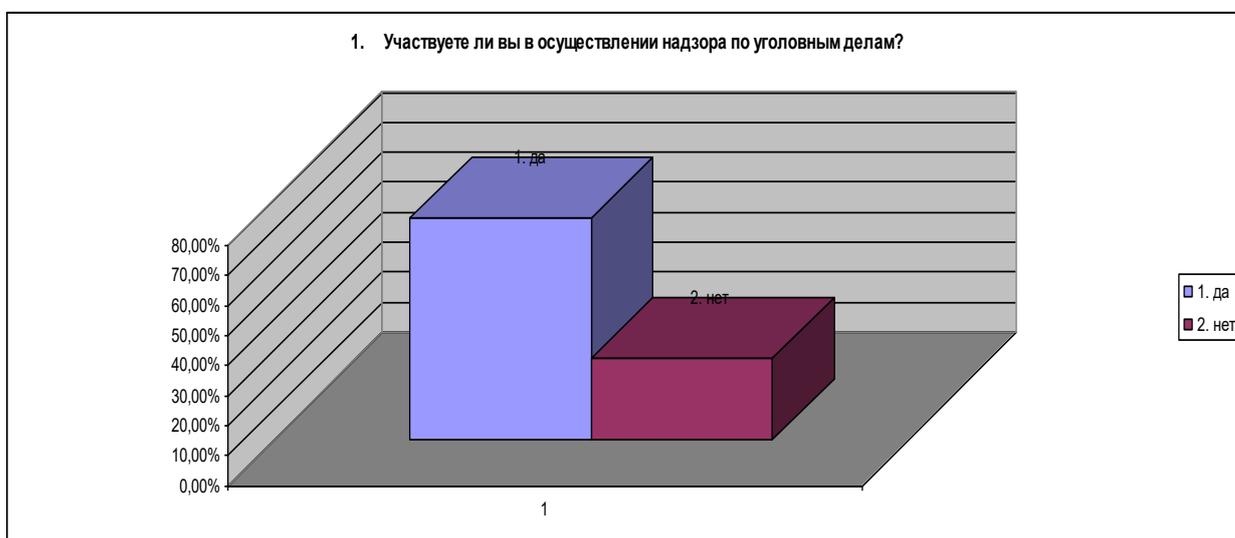
- проанкетировано 196 сотрудников прокуратур, в том числе 3 прокуроров, 10 заместителей прокуроров, 43 старших помощников прокуроров, 140 помощников прокурора,

- вопросы предусматривали возможность выбора нескольких вариантов ответов,

- некоторые вопросы предполагали возможность изложения анкетиремым своего варианта ответа в свободной форме.

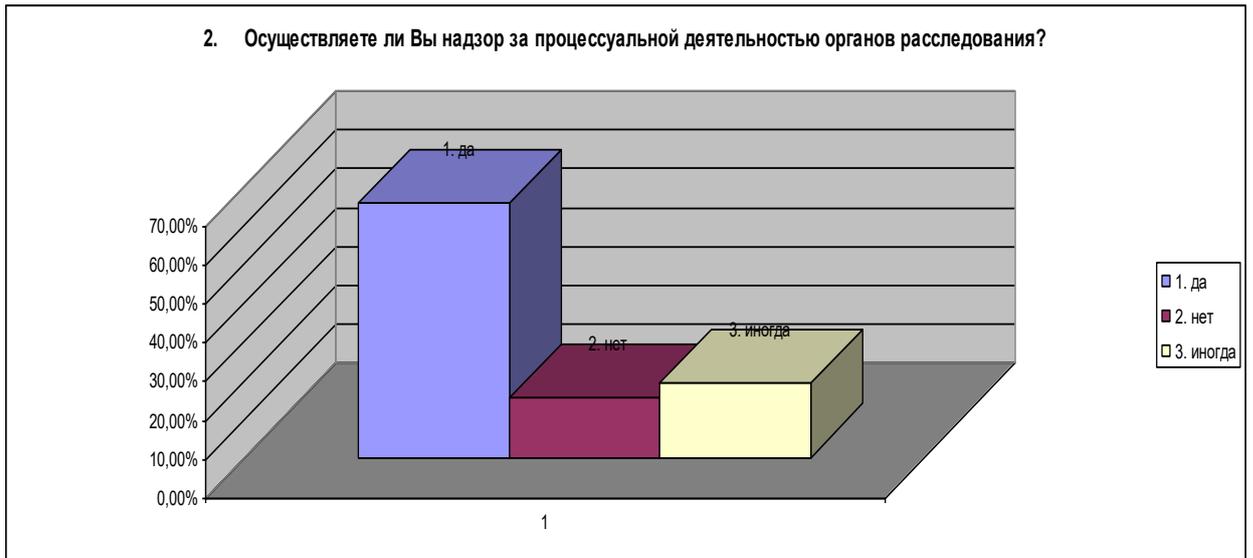
1. Участвуете ли вы в осуществлении надзора по уголовным делам?

1. да	146	74.5 %
2. нет	50	25.5 %



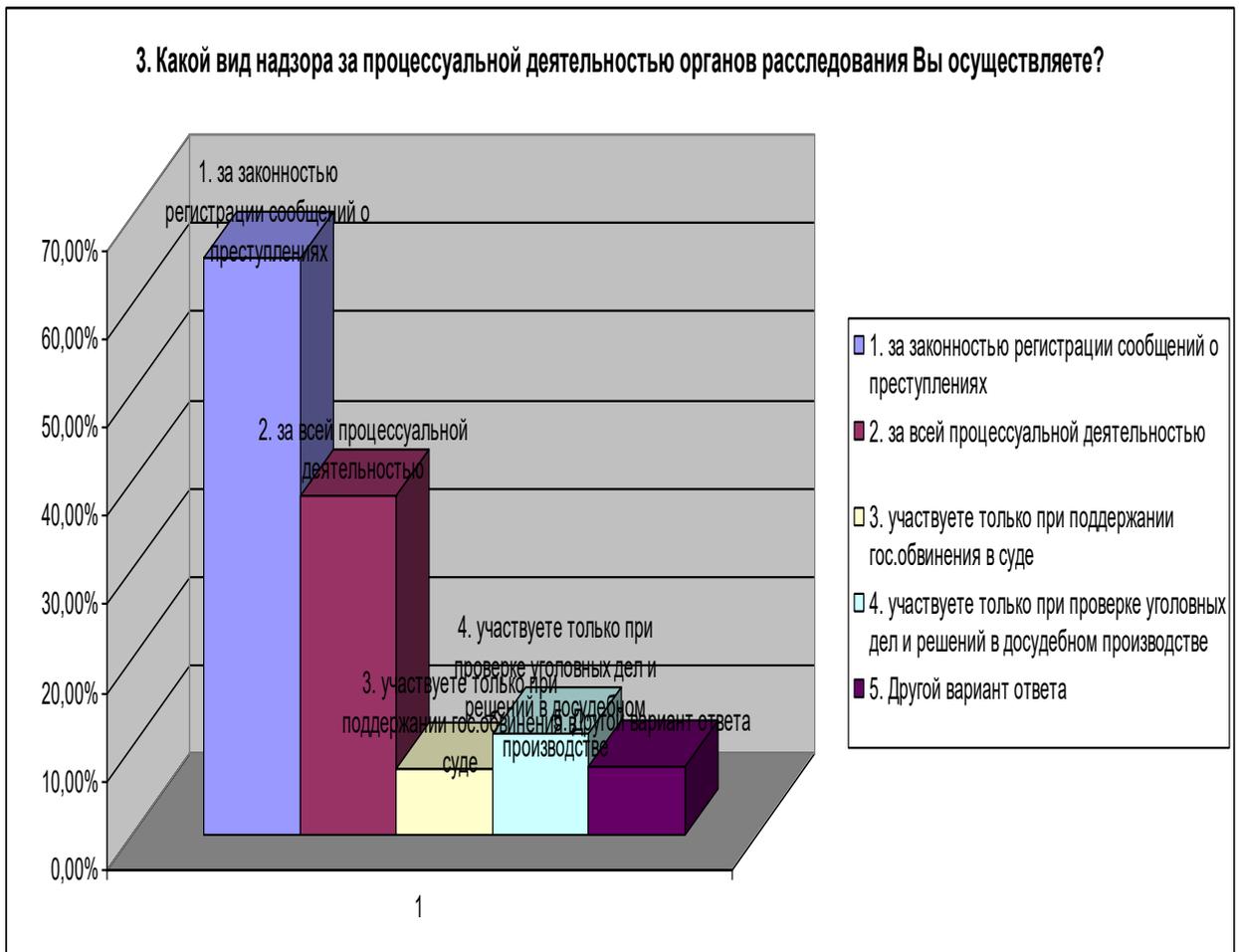
2. Осуществляете ли Вы надзор за процессуальной деятельностью органов расследования?

1. да	131	66.8%
2. нет	30	15.3%
3. иногда	35	17.9%



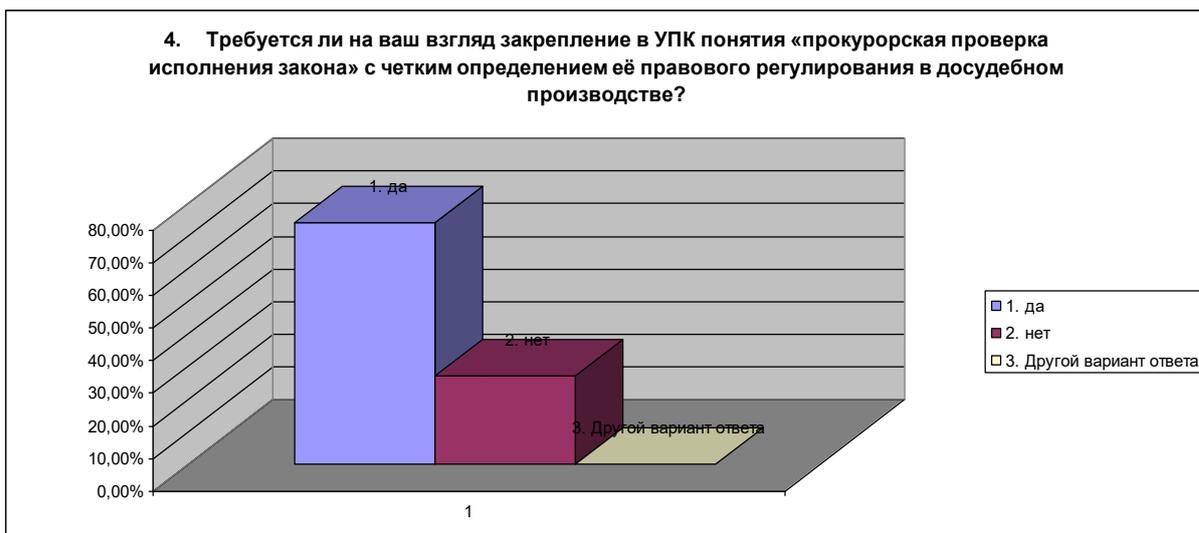
3. Какой вид надзора за процессуальной деятельностью органов расследования Вы осуществляете?

1. за законностью регистрации сообщений о преступлениях	114	58.2%
2. за всей процессуальной деятельностью	56	28.5%
3. участвуете только при поддержании гос.обвинения в суде	8	4.1%
4. участвуете только при проверке уголовных дел и решений в досудебном производстве	16	8.2%
5. Другой вариант ответа	2	1%



4. Требуется ли на ваш взгляд закрепление в УПК понятия «прокурорская проверка исполнения закона» с четким определением её правового регулирования в досудебном производстве?

1. да	146	74,5%
2. нет	50	25,5%
3. Другой вариант ответа	0	0%



5. Требуется ли четкая правовая регламентация сроков и содержания осуществления прокурорской проверки в досудебном производстве по уголовным делам?

1. да	144	73,5%
2. Нет (укажите почему)	52	26,5%
3. Другой вариант ответа	0	0%



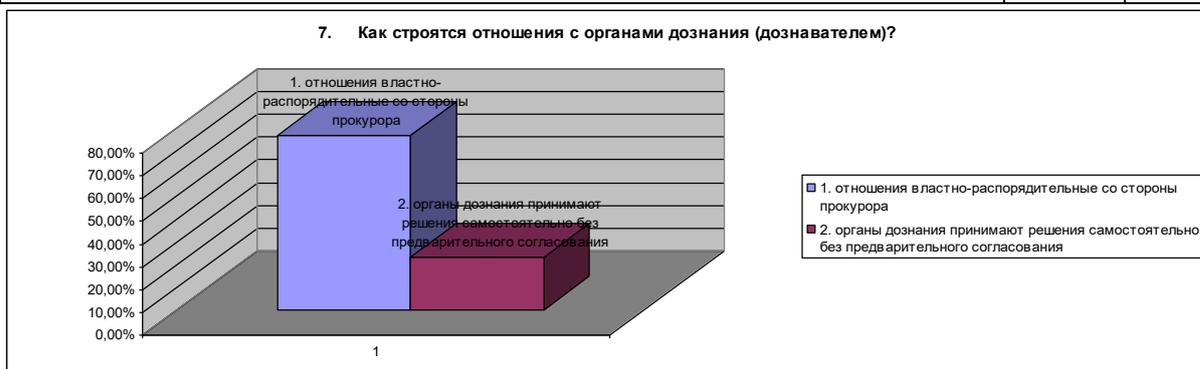
6. Как строятся отношения прокуратуры с органами следствия:

1. взаимодействия (все основные решения органа следствия предварительно согласовывают с прокурором)	101	51.5%
2. в ряде случаев наблюдается противостояние	85	43.3%
3. органом следствия предоставлена полная свобода принятия решений до поступления прокурору дела с обвинительным заключением (актом)	5	2.6%
4. органы следствия принимают все решения по делу без предварительного согласования с прокурором	5	2.6%



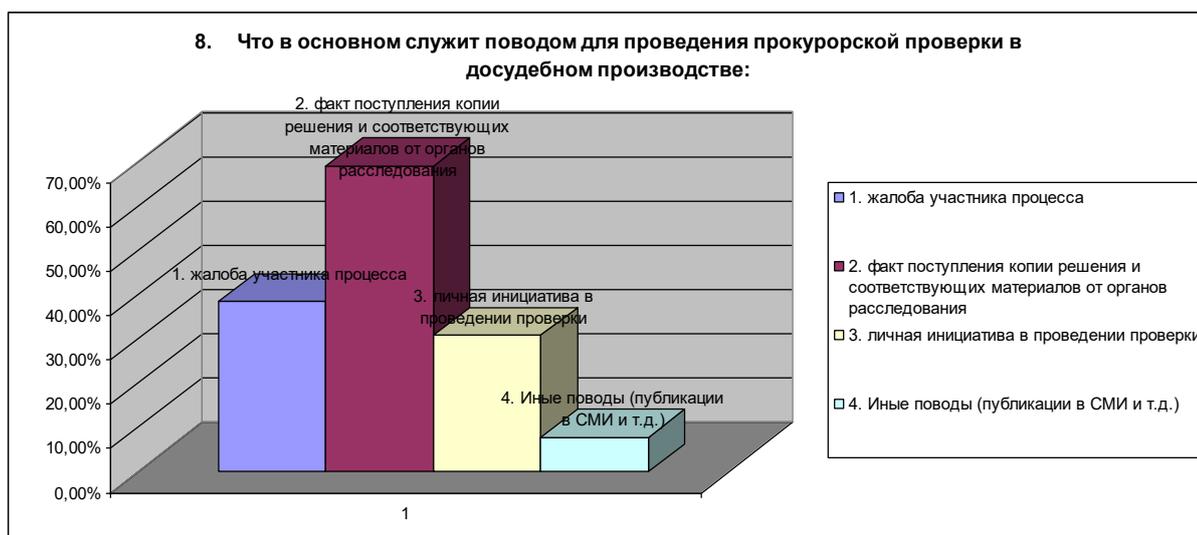
7. Как строятся отношения с органами дознания (дознавателем)?

1. отношения властно-распорядительные со стороны прокурора	152	77,6%
2. органы дознания принимают решения самостоятельно без предварительного согласования	44	22,4%



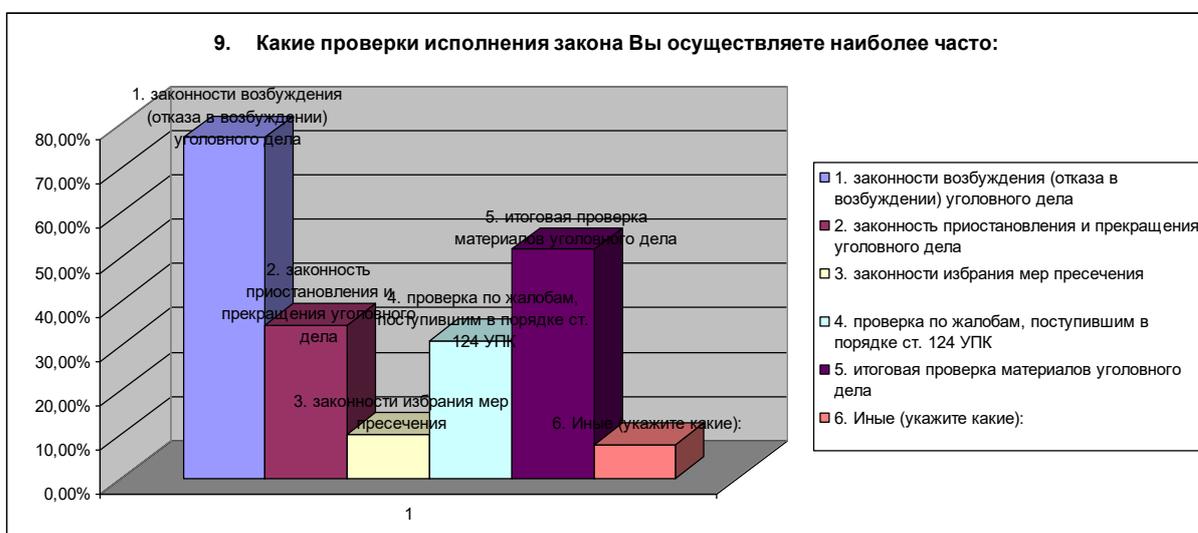
8. Что в основном служит поводом для проведения прокурорской проверки в досудебном производстве:

1. жалоба участника процесса	65	33,2%
2. факт поступления копии решения и соответствующих материалов от органов расследования	89	45,4%
3. личная инициатива в проведении проверки	31	15,8%
4. Иные поводы (публикации в СМИ и т.д.)	11	5,6%



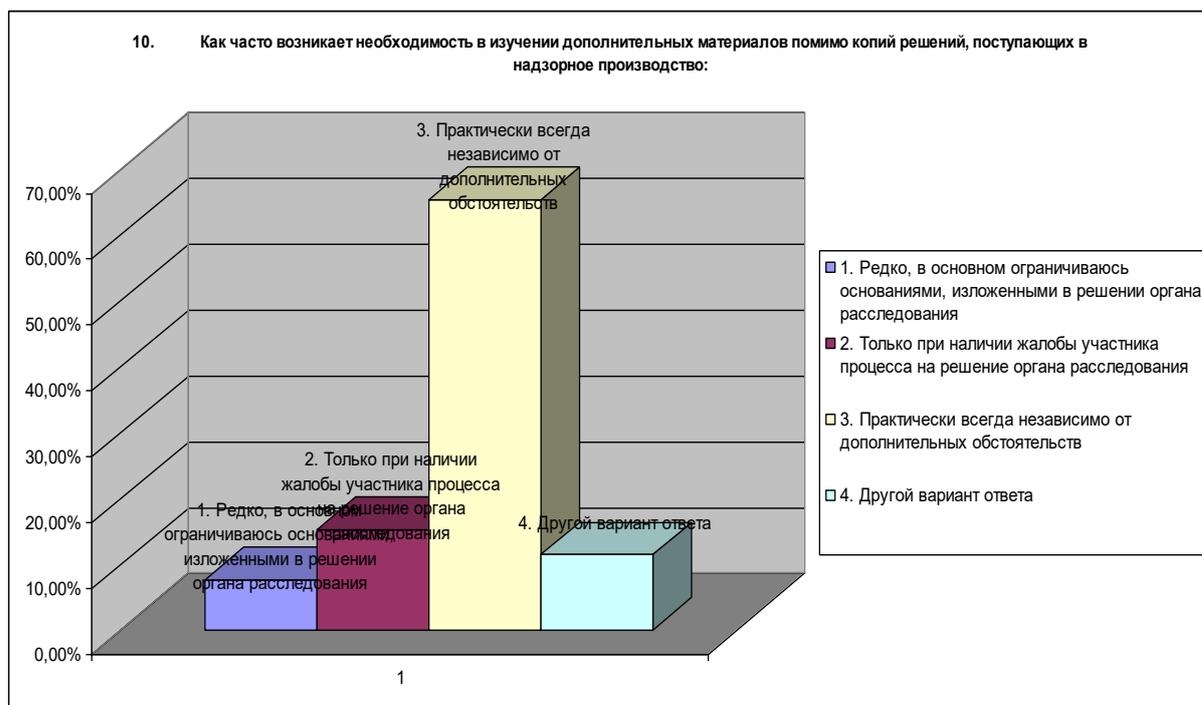
9. Какие проверки исполнения закона Вы осуществляете наиболее часто:

1. законности возбуждения (отказа в возбуждении) уголовного дела	84	42,9%
2. законность приостановления и прекращения уголовного дела	32	16,3%
3. законности избрания мер пресечения	8	4,1%
4. проверка по жалобам, поступившим в порядке ст. 124 УПК	24	12,2%
5. итоговая проверка материалов уголовного дела	43	21,9%
6. Иные (укажите какие):	5	2,6%



10. Как часто возникает необходимость в изучении дополнительных материалов помимо копий решений, поступающих в надзорное производство:

1. Редко, в основном ограничиваюсь основаниями, изложенными в решении органа расследования	15	7.7%
2. Только при наличии жалобы участника процесса на решение органа расследования	30	15.3%
3. Практически всегда независимо от дополнительных обстоятельств	130	66.3%
4. Другой вариант ответа	21	10.7%



11. Возникают ли проблемы с получением от органов расследования дополнительных материалов помимо копий решений, поступающих в надзорное производство?

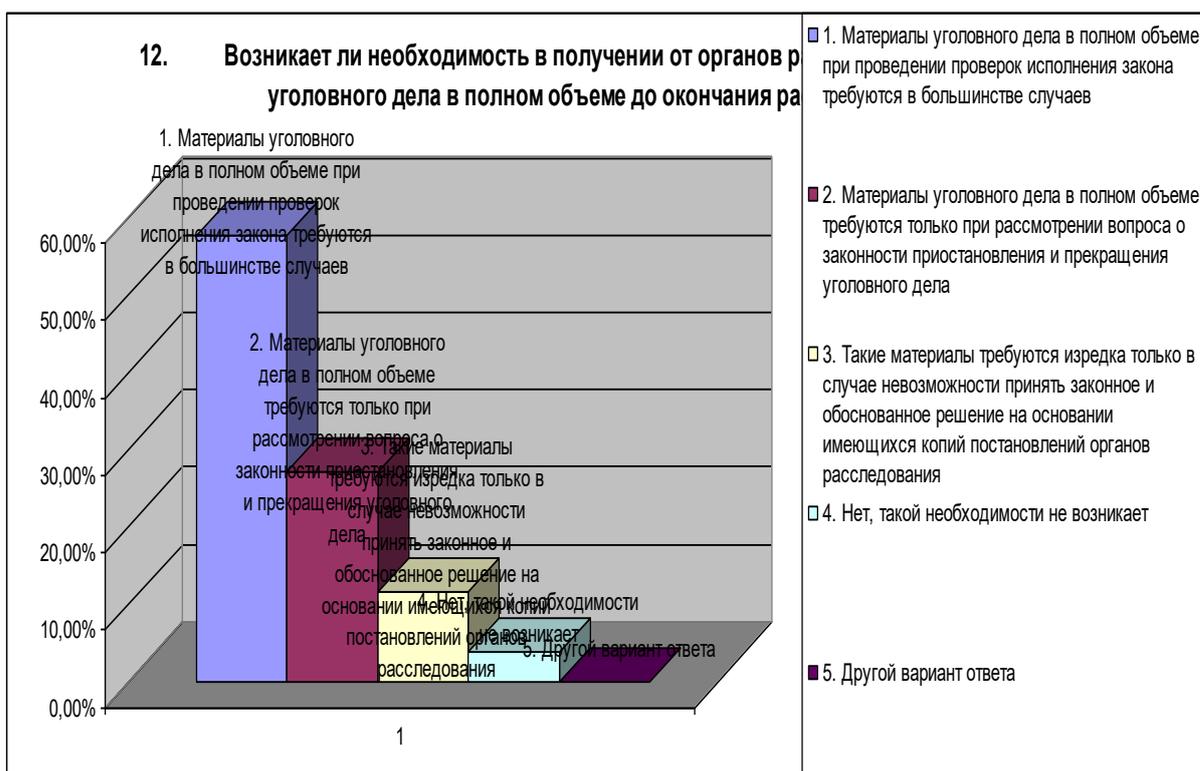
1. да, в большинстве случаев	13	6.6%
2. да, но редко	86	43.9%
3. да, но это был единичный случай	29	14.8%
4. нет, не возникало	63	32,1%

5. Другой вариант ответа	5	2.6%
---------------------------------	----------	-------------



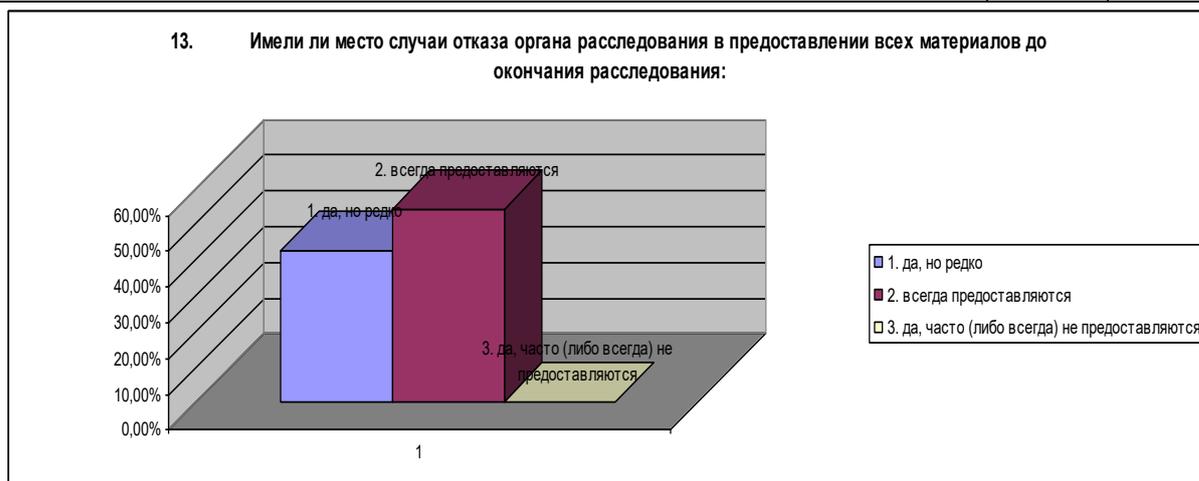
12. Возникает ли необходимость в получении от органов расследования материалов уголовного дела в полном объеме до окончания расследования?

1. Материалы уголовного дела в полном объеме при проведении проверок исполнения закона требуются в большинстве случаев	115	58.7%
2. Материалы уголовного дела в полном объеме требуются только при рассмотрении вопроса о законности приостановления и прекращения уголовного дела	53	27,1%
3. Такие материалы требуются изредка только в случае невозможности принять законное и обоснованное решение на основании имеющихся копий постановлений органов расследования	23	11.7%
4. Нет, такой необходимости не возникает	5	2.5%
5. Другой вариант ответа	0	0%



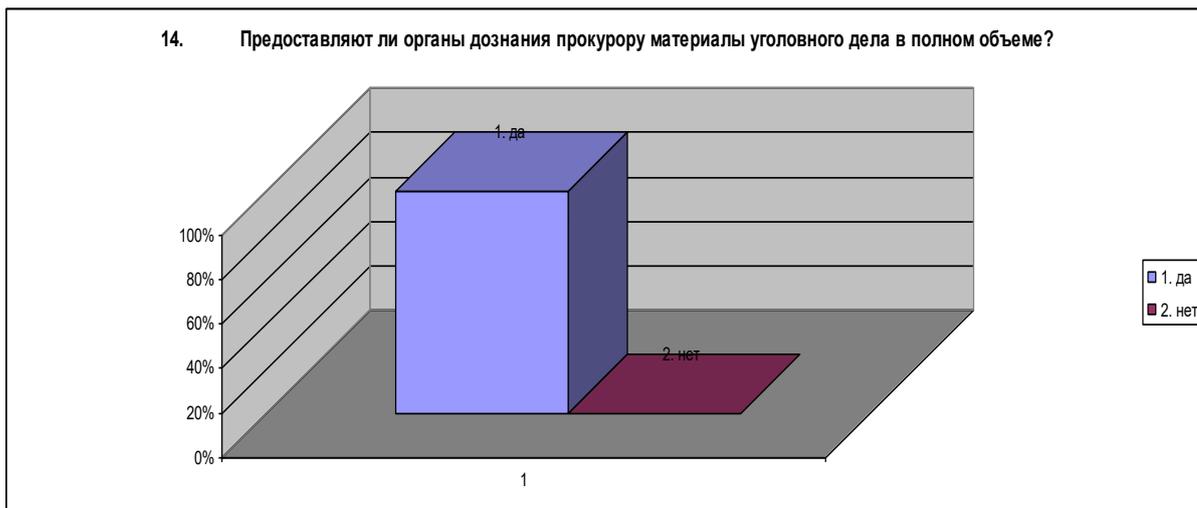
13. Имели ли место случаи отказа органа расследования в предоставлении всех материалов до окончания расследования:

1. да, но редко	87	44.4%
2. всегда предоставляются	109	55.6%
3. да, часто (либо всегда) не предоставляются	0	0%



14. Предоставляют ли органы дознания прокурору материалы уголовного дела в полном объеме?

1. да	196	100%
2. нет	0	0%



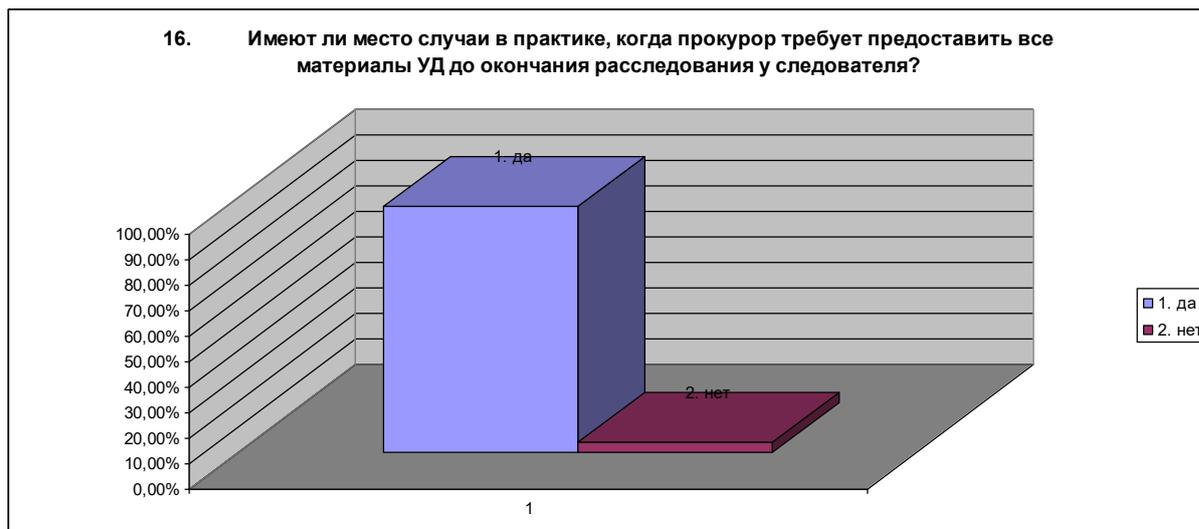
15. Если предоставляются, то на какой срок (время)?

1. сутки	74	37.7%
2. 48 часов	58	29.6%
3. иной срок (укажите какой)	64	32.7%



16. Имеют ли место случаи в практике, когда прокурор требует предоставить все материалы УД до окончания расследования у следователя?

1. да	190	96.9%
2. нет	6	3.1%



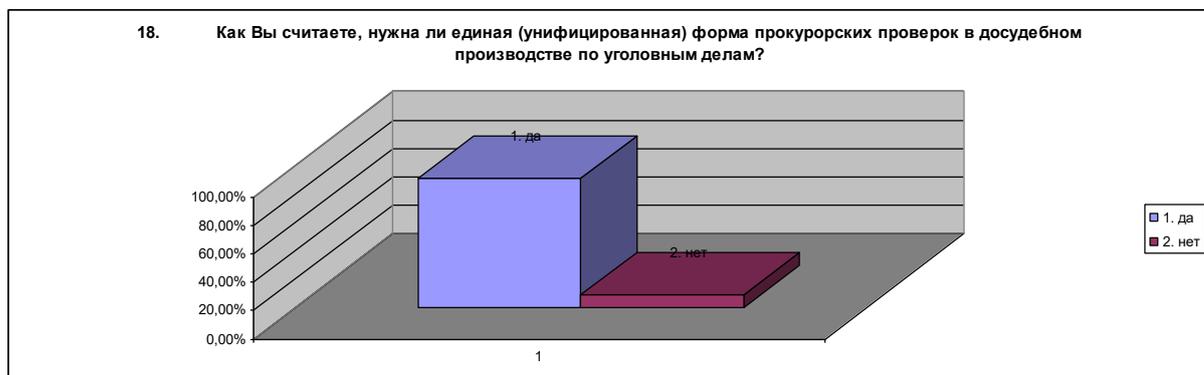
17. Ставит ли прокурор в акте прокурорского реагирования (акте проверки) вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности следователя (дознавателя):

1. да, в отношении следователя и дознавателя	132	67.3%
2. да, только в отношении следователей внутренних дел и дознавателей	59	30.1%
3. в отношении следователей СК РФ такой вопрос не ставится	5	2.6%



18. Как Вы считаете, нужна ли единая (унифицированная) форма прокурорских проверок в досудебном производстве по уголовным делам?

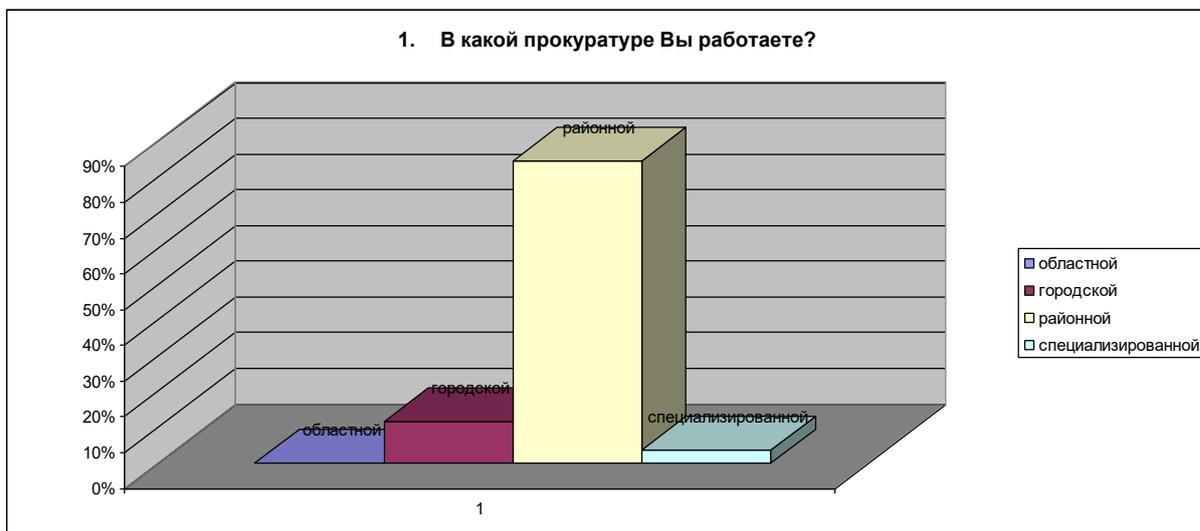
1. да	181	92,3%
2. нет	15	7.7%



Сведения о анкетирруемых:

19. В какой прокуратуре Вы работаете?

областной	0	0%
Городской	23	11.7%
Районной	165	84.2%
Специализированной	8	4.1%



19. Вы работаете в качестве:

Прокурора	3	1,5%
заместителя прокурора	10	5,2%

старшего помощника прокурора	43	21,9%
помощника прокурора	140	71,4%



20. Стаж Вашей работы в прокуратуре составляет:

Менее одного года	8	4.1%
от одного года до трех лет	159	81.1%
от трех до шести лет	23	11.7%
от шести до десяти лет	6	3.1%
Свыше десяти лет	0	0%

Обобщенный анализ материалов надзорных производств и уголовных дел, находящихся в прокуратурах города Астрахани, Саратова и Пензы за период с 2013 по 2017 годы

Количество надзорных производств, изученных за 2013 год:

- 5 надзорных производств в прокуратуре Фрунзенского района города Саратова;
- 7 надзорных производств в прокуратуре Кировского района города Саратова;
- 6 надзорных производств в прокуратуре Заводского района города Саратова;
- 3 надзорных производства в прокуратуре Ленинского района города Пензы;
- 2 надзорных производства в прокуратуре Октябрьского района города Пензы.

Всего: 23 надзорных производства за 2013 год.

По ним:

надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного заключения	
18	78,3 %
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного акта	
5	21,7%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного постановления	
0	0%
имеется рапорт о проведении проверки материалов уголовного дела помощником прокурора, составленный им на имя прокурора, либо заместителя прокурора района	

23	100 %
по итогам проверки постановления о возбуждении уголовного дела принималось решение о его отмене	
0	0%
проводилась проверка материалов уголовного дела в связи с поступившей по уголовному делу жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ	
4	17,4%
отражены результаты проведения проверки исполнения законов органами дознания и предварительного следствия	
23	100%

Количество надзорных производств, изученных за 2014 год:

- 3 надзорных производства в прокуратуре Фрунзенского района города Саратова;

- 7 надзорных производств в прокуратуре Кировского района города Саратова;

- 10 надзорных производств в прокуратуре Заводского района города Саратова;

- 5 надзорных производства в прокуратуре Ленинского района города Пензы;

- 5 надзорных производства в прокуратуре Октябрьского района города Пензы.

Всего: 30 надзорных производства за 2014 год.

По ним:

надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного заключения	
15	50%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала	

уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного акта	
15	50%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного постановления	
0	0%
имеется рапорт о проведении проверки материалов уголовного дела помощником прокурора, составленный им на имя прокурора, либо заместителя прокурора района	
30	100 %
по итогам проверки постановления о возбуждении уголовного дела принималось решение о его отмене	
0	0%
проводилась проверка материалов уголовного дела в связи с поступившей по уголовному делу жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ	
19	63,3%
отражены результаты проведения проверки исполнения законов органами дознания и предварительного следствия	
30	100%

Количество надзорных производств, изученных за 2015 год:

- 5 надзорных производств в прокуратуре Фрунзенского района города Саратова;
- 6 надзорных производств в прокуратуре Кировского района города Саратова;
- 7 надзорных производств в прокуратуре Заводского района города Саратова;
- 5 надзорных производства в прокуратуре Ленинского района города Пензы;

- 5 надзорных производства в прокуратуре Октябрьского района города Пензы.

Всего: 28 надзорных производства за 2015 год.

По ним:

надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного заключения	
16	57%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного акта	
12	43%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного постановления	
0	0 %
имеется рапорт о проведении проверки материалов уголовного дела помощником прокурора, составленный им на имя прокурора, либо заместителя прокурора района	
27	96,5 %
по итогам проверки постановления о возбуждении уголовного дела принималось решение о его отмене	
1	3,6%
проводилась проверка материалов уголовного дела в связи с поступившей по уголовному делу жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ	
6	21,5%
отражены результаты проведения проверки исполнения законов органами дознания и предварительного следствия	
28	100%

Количество надзорных производств, изученных за 2016 год:

- 8 надзорных производств в прокуратуре Фрунзенского района города Саратова;

- 8 надзорных производств в прокуратуре Кировского района города Саратова;

- 10 надзорных производств в прокуратуре Заводского района города Саратова;

- 5 надзорных производства в прокуратуре Ленинского района города Пензы;

- 7 надзорных производства в прокуратуре Октябрьского района города Пензы.

Всего: 38 надзорных производства за 2016 год.

По ним:

надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного заключения	
21	55,3 %
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного акта	
16	42,1%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного постановления	
1	2,6%
имеется рапорт о проведении проверки материалов уголовного дела помощником прокурора, составленный им на имя прокурора, либо заместителя прокурора района	
38	100 %
по итогам проверки постановления о возбуждении уголовного дела принималось решение о его отмене	

2	5,3%
проводилась проверка материалов уголовного дела в связи с поступившей по уголовному делу жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ	
9	23,7%
отражены результаты проведения проверки исполнения законов органами дознания и предварительного следствия	
38	100%

Количество надзорных производств, изученных за 2017 год:

- 2 надзорных производства в прокуратуре Фрунзенского района города Саратова;
- 3 надзорных производства в прокуратуре Кировского района города Саратова;
- 2 надзорных производства в прокуратуре Заводского района города Саратова;
- 2 надзорных производства в прокуратуре Ленинского района города Пензы;
- 1 надзорное производство в прокуратуре Октябрьского района города Пензы.
- 1 надзорное производство в прокуратуре Кировского района г. Астрахани.

Всего: 11 надзорных производства за 2017 год.

По ним:

надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, окончено с составлением обвинительного заключения	
6	54,5 %
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, окончено с составлением обвинительного акта	

5	45, 5%
надзорное производство сформировано по итогам проверки материала уголовного дела, оконченного с составлением обвинительного постановления	
0	0%
имеется рапорт о проведении проверки материалов уголовного дела помощником прокурора, составленный им на имя прокурора, либо заместителя прокурора района	
12	100 %
по итогам проверки постановления о возбуждении уголовного дела принималось решение о его отмене	
0	0%
проводилась проверка материалов уголовного дела в связи с поступившей по уголовному делу жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ	
1	9%
отражены результаты проведения проверки исполнения законов органами дознания и предварительного следствия	
12	100%

<p>разрешении сообщений о преступлениях</p> <p><u>Способы проведения:</u> проверка журналов КУСП на правильность заполнения, сверка информации, поступающей от граждан, организаций, медицинских учреждений о совершенных и готовящихся преступлениях с информацией, зафиксированной в соответствующих книгах учета</p> <p><u>Рекомендации:</u></p>	<p>Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 № 33, п. 1.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.09.2011 № 277)</p> <p><u>Рекомендация:</u> проводить проверку учетно-регистрационной дисциплины в ОВД не реже одного раза в неделю, при наличии информации - ежедневно, совмещая ее проведение с ежедневной</p>																																					
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>особое внимание стоит обращать на отметки в книгах учета информации о принятых решениях по сообщениям о происшествии. Данная информация в обязательном порядке должна быть отражена в книге учета по истечении срока, устанавливаемого законом для принятия соответствующего решения. Невнесение данных сведений является распространенн</p>	<p>проверкой законности содержания под стражей; в СК проводить не реже одного раза в неделю.</p>																																	
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>ой ошибкой. Также довольно распространённой ошибкой является невнесение сведений о заявителе и внесение исправлений в книгу учета.</p>																																		
<p>1.2. Проверка постановлений о возбуждении уголовного дела</p>	<p>1.2. Ежедневно по мере поступления Постановлений о возбуждении уголовного дела с материалами, послужившими основанием для принятия данного решения.</p>																																	
<p><u>Способ проведения:</u> изучение в течение 24-х часов материалов, послуживших основанием для принятия решения о</p>	<p><u>Рекомендация:</u></p>																																	

	органа дознания и исключительно совместно с материалами, послужившими основанием для принятия данного решения.																																							
2. Проверка исполнения закона, осуществляемая прокурором в ходе проводимого следователем (дознавателем) расследования уголовного дела, поводом для которой является требование закона об осуществлении им надзора за	2. Ежедневно и по мере необходимости .																																							

<p>законностью деятельности следователя и дознавателя, либо поступление к прокурору ходатайств и копий решений указанных должностных лиц.</p>																																						
<p>2.1. проверки в органах дознания и следствия законности и обоснованности прекращения уголовных дел, уголовного преследования, а также приостановления уголовных дел.</p> <p><u>Способы</u></p>	<p>2.1. ежемесячно (п. 28 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 № 33).</p> <p><u>Рекомендации:</u> данный вид проверки проводить ежедневно по мере</p>																																					

<p><u>проведения:</u> проверка в течение 14 дней как самих постановлений, так и материалов уголовных дел, на основании которых они вынесены.</p>	<p>поступления материалов уголовных дел с постановлениями. Организовать систематическое поступление вынесенных постановлений совместно с материалами уголовных дел. Ежемесячно (не реже 1 раза в месяц) осуществлять выход в ОВД и СК с целью сверки вынесенных и проверенных постановлений, а также наличия не переданных на проверку</p>																																	
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

	<p>материалов уголовных дел с принятыми по ним решениями о приостановлении / прекращении уголовных дел. Особое внимание обращать на законность и обоснованность постановлений о прекращении уголовных дел / уголовного преследования.</p>																																			
<p>2.2. Проверка законности задержания подозреваемых в порядке ст. 91-92 УПК РФ.</p>	<p>2.2. Ежедневно; в органах Следственного Комитета РФ - не реже одного раза в неделю.</p>																																			
<p>2.3. Проверки</p>	<p>2.3.</p>																																			

<p><u>Способы</u> <u>проведения:</u> Обеспечивать обязательное участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайств об избрании, продлении мер пресечения и иного процессуальног о принуждения, таких как заключение под стражу, домашний арест, залог, наложение ареста на имущество, и других ходатайств о даче согласия</p>																																						
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>на производство следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения.</p>																																						
<p>3. Проверка исполнения закона, проводимая прокурором в связи с поступлением жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя,</p>	<p>3. Регулярно по мере поступления жалоб.</p>																																					

<p>руководителя следственного органа и прокурора, либо в связи с данными о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученными прокурором из иных источников.</p>																																											
<p>4. Проверка исполнения закона при рассмотрении ходатайства о заключении досудебного соглашения о</p>	<p>4. Регулярно по мере поступления соответствующих ходатайств.</p>																																										

выяснение его позиции по предполагаемому соглашению.																																						
5. Итоговая проверка материалов уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением .	5. Регулярно по мере поступления соответствующих решений и материалов уголовных дел.																																					