

поддержка граждан»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 296 // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059.

13. О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»: Федер. закон от 30 дек. 2015 г. № 433-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1, ч. 1. Ст. 53.

O.A. Gracheva
The Concept and the Essence of the
Prosecutor's Check in the Pretrial
Proceedings

The concept and the essence of the prosecutor's checks, their properties and value in the pretrial proceedings in criminal cases are analyzed. Special attention is given to the specific characteristics and distinctive features characterizing the prosecutor checks at pretrial stages of the criminal process.

Key words and word-combinations: criminal process, pretrial proceedings, prosecutor's checks.

Анализируются понятие и сущность прокурорской проверки, ее свойства и значение в досудебном производстве по уголовным делам. Особое внимание автор уделяет специфическим особенностям и отличительным чертам, характеризующим прокурорские проверки на досудебных стадиях уголовного процесса.

Ключевые слова и словосочетания: уголовный процесс, досудебное производство, прокурорские проверки.

УДК 343.13
ББК 67.410.2

О.А. Грачёва

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ
ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ
В ДОСУДЕБНОМ
ПРОИЗВОДСТВЕ

Проведение прокурором проверок является основным способом выявления нарушений действующего законодательства. Согласно статистическим данным о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации только за январь—декабрь 2015 г. в ходе осуществления надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства путем прокурорских проверок выявлено около 500 тысяч случаев нарушения закона [1]. Однако ни понятие, ни порядок, ни форма, ни сроки прокурорских проверок в действующем законодательстве не закреплены.

На необходимость нормативно-правового регулирования понятия прокурорской проверки, сроков ее проведения, прав лиц, участвующих в прокурорской проверке, составления итогового документа по результатам проверки уже неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. В своих постановлениях от 18 февраля 2000 г. № 3-П и от 17 февраля 2015 г. № 2-П Конституционный Суд РФ указал на необходимость принятия закона, который бы урегулировал

процедуры прокурорских проверок, а также установил сроки принятия решения об ознакомлении с материалами проверки, поводы для начала, порядок, сроки и пределы проведения прокурорских проверок. Законодательно было реализовано только предписание, обозначенное в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П, об установлении сроков принятия решения об ознакомлении с материалами проведения прокурорской проверки [2]. Остальные вопросы о понятии, сроках, порядке, поводе и пределах проведения проверок, а также сроках исполнения предписаний прокуроров законом не разрешены. Кроме того, нет определенности по данным категориям и в научной литературе. Многие авторы дают определение и анализируют так называемые общенадзорные проверки, в то время как прокурорские проверки в досудебном производстве по уголовным делам предметом отдельного самостоятельного научного исследования не являлись, в связи с чем их определение не приводилось.

Проверка в целом как самостоятельное явление — это всегда комплекс мер, направленный на установление соответствия чего-либо предъявляемым требованиям [3, с. 167; 4, с. 131]. В теории прокурорского надзора понятие проверки зачастую отождествляется с прокурорским надзором [5, с. 23; 6; 7, с. 9], что подчеркивает особую значимость данного рода деятельности прокурора. При анализе научной литературы можно выделить две основных группы точек зрения на определение прокурорской проверки. Первая группа авторов определяет прокурорскую проверку как широко используемое на практике полномочие прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов должностными лицами, метод осуществления высшего надзора [8, с. 105, 106, 122]. Вторая группа авторов относит прокурорские проверки к разновидности средств прокурорского надзора по выявлению нарушений закона [9, с. 140—145; 10; 11, с. 89—93]. Стоит согласиться с обоснованным мнением Е.Р. Ергашева и А.А. Фирсовой о том, что прокурорская проверка это «правовое средство прокурора, представляющее собой совокупность взаимосвязанных интеллектуальных, организационных, технических, управленческих действий» [12].

Однако в уголовном процессе прокурорская проверка исполнения закона имеет свои специфические черты и отличительные особенности. Согласно ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [13] полномочия прокурора при осуществлении надзора в досудебном производстве регламентированы УПК РФ. В соответствии со ст. 21 УПК РФ [14] прокурор является основным субъектом, на которого возложена обязанность по осуществлению уголовного преследования. Подчеркивается роль прокурора как лица, осуществляющего уголовное преследование в досудебном производстве, и в международном законодательстве. В соответствии с п. 2 Рекомендации N 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» [15, с. 65—70].

Возложение на прокурора обязанности по осуществлению уголовного преследования делает одной из основных его задач в досудебном производстве установление целесообразности и возможности осуществления уголовного преследования, в том числе и с целью защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. При этом в досудебном производстве прокурор осуществляет уголовное преследование не путем самостоятельного его возбуждения, а опосредованно путем надзора за законностью возбуждения уголовных дел и осуществления уголовного преследования органами расследования. В связи с этим можно согласиться с мнением А.Ю. Чуриковой о том, что «уголовное преследование является изобличающей деятельностью, направленной в отношении определенного лица, и осуществляется прокурором как непосредственно ..., так и опосредованно — путем надзора за соблюдением уголовно-процессуального закона» [16, с. 77]. Эта особенность предопределяет важную отличительную черту проверок исполнения законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, от общенадзорных проверок: прокурор при проведении досудебной проверки по уголовным делам выступает не как сторонний наблюдатель, а как непосредственный участник.

Следующей особенностью, определяющей сущность прокурорской проверки в досудебных стадиях уголовного процесса, является ее метод. В основе деятельности прокурора по проведению проверок в досудебном производстве по уголовным делам лежит метод постоянного наблюдения. Так, Ш.М. Абдул-Кадыров указывает, что прокурорский надзор имеет характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам [17]. Данный метод красной линией прослеживается в правовой регламентации полномочий прокурора в уголовном процессе, начиная от создания органов прокуратуры и до настоящего времени. В связи с этим стоит согласиться с мнением Е.Г. Лиходаева, что «в новых условиях изменения полномочий прокурора в стадиях досудебного производства, сущность его надзорной деятельности, основанная на методе постоянного наблюдения, остается неизменной» [18, с. 105—108].

Использованием метода постоянного наблюдения для проведения прокурорских проверок как основного обусловлены отличительные от общенадзорных особенности повода и основания для проведения прокурорских проверок в уголовном процессе. В соответствии с положениями ст. 30 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» и ст. 37 УПК РФ прокурорские проверки в досудебном производстве проводятся вне зависимости от наличия или отсутствия повода для их проведения, носят регулярный характер и их проведение является обязательным для прокурора.

Специфической чертой досудебной прокурорской проверки также является процессуальная форма ее проведения. Согласно ст. 30 Закона «О Прокуратуре Российской Федерации» «полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации», то есть в установленной уголовно-процессуальным законом форме.

Уголовно-процессуальная форма — это порядок и условия совершения отдельных процессуальных действий и их совокупности, официального закрепления их хода и результатов, установленных законом [19, с. 49]. Согласно постулатам уголовного процесса субъектам уголовного судопроизводства — государственным органам и должностным лицам разрешено делать только то, что прямо указано в уголовно-процессуальном законе, то есть прокурорская проверка осуществляется в строго установленном уголовно-процессуальным законом порядке, прокурор вправе осуществлять лишь предоставленные ему законом полномочия и обязан документировать проводимую им проверку.

Кроме того, предмет деятельности прокурора по осуществлению прокурорских проверок в досудебном производстве по уголовным делам специфичен и представляет собой исполнение уголовно-процессуального законодательства компетентными государственными органами и должностными лицами, а именно органами дознания, дознавателем, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, органами предварительного следствия, следователем, руководителем следственного органа.

Рассмотренные отличительные признаки, характеризующие сущность прокурорской проверки в досудебном производстве по уголовным делам, позволяют дать ее определение. Прокурорская проверка в досудебном производстве по уголовным делам — это осуществляемая в строго установленном законом порядке с использованием метода постоянного наблюдения деятельность прокурора по оценке соответствия деятельности (действий / бездействия и их результатов) органов дознания (дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания) и предварительного следствия (следователя, руководителя следственного органа) в рамках досудебного производства требованиям федерального законодательства, а также по установлению целесообразности и возможности осуществления уголовного преследования с целью защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений и защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

По результатам социологического исследования методом анкетирования среди прокурорских работников прокуратур Саратовской, Пензенской, Волгоградской, Кировской и Ульяновской областей ($N = 200$), проведенного автором в период с апреля 2015 по февраль 2016 г., абсолютное большинство прокуроров (73,7%) считает, что в УПК РФ требуется закрепление понятия «прокурорская проверка исполнения закона» с четким определением ее правового регулирования (процедуры, сроков и способов проведения) в досудебном производстве. При этом 91,2% из 200 опрошенных прокурорских работников считают, что необходима единая (унифицированная) форма прокурорских проверок.

Прокурорские проверки в сфере уголовного судопроизводства имеют особое значение, так как именно в уголовном процессе происходит наиболее острое вторжение в различные области жизни человека. Быстрое реагирование на любое сообщение о совершенном либо готовящемся преступлении, своевременное, всестороннее и полное расследование уголовного дела являются

залогом защиты прав потерпевших и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности. В таких условиях деятельность прокурора, направленная на оперативное выявление и пресечение нарушений действующего законодательства играет особенно важную роль в борьбе с преступностью и защите прав граждан. В связи с изложенным полагаем необходимым закрепление в действующем уголовно-процессуальном законодательстве понятия прокурорской проверки и процедуры ее проведения.

Библиографический список

1. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2015 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/950073/>
2. О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон от 2 июля 2013 г. № 156-ФЗ // Российская газета. 2013. 5 июля, № 145.
3. Дмитриев Д.В. Толковый словарь русского языка Дмитриева. М., 2003.
4. Энциклопедический словарь экономики и права. URL: <http://slovo.yaxy.ru/96.html>
5. Козлов А. О пределах общего надзора // Социалистическая законность. 1976. № 6.
6. Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор. URL: <http://www.be5.biz/pravo/paos/01.htm>
7. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. М., 2011.
8. Прокурорский надзор в СССР / под ред. Б.А. Галкина. М., 1982.
9. Синельников Ю.П. Правовые средства прокурорского надзора // Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2003.
10. Кушир И.В. Прокурорский надзор. URL: <http://www.be5.biz/pravo/p003/03.htm>
11. Ломовский В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5.
12. Ергашев Е.Р., Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1. [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Гарант».
13. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 28 нояб. 2015 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 1 мая 2016 г., с изм. от 23 июня 2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
15. Рекомендация N R(2000)19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы 6 окт. 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) // Журнал российского права. 2001. № 8.
16. Чурикова А.Ю. О деятельности прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Судебная система и гражданское общество России: материалы международной научно-практической конференции. Саратов, 2015.
17. Абдул-Кадыров Ш.М. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 4.
18. Лиходаев Е.Г. Деятельность прокурора по надзору за регистрацией сообщений о преступлениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2006. № 6 (52).
19. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.