

**M.A. Makarenko, S.M. Prokofyeva**

## **CRIMINAL PROCEDURE RELATIONSHIP INVOLVING PROSECUTOR DURING INSPECTIONS AT INITIAL STAGE OF PRE-TRIAL PROCEDURE**

**Maxim Makarenko** – senior lecturer, the Department of Criminal Law, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, associate professor, Gatchina; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

**Svetlana Prokofyeva** – professor, the Department of Criminal Law, Institute of International Transport Management, the State University of Sea and River Fleet named after Admiral S.O. Makarov, Doctor of Law, professor, St. Petersburg; **e-mail: sveta\_prokofyeva@mail.ru.**

*We carry out theoretical and legal analysis of the criminal procedure relationship involving the prosecutor at the initial stage of the pre-trial criminal procedure concerning prosecutor's inspections. The factors affecting the mechanism of the relationship in question are considered.*

*We introduce our own approach to providing a theoretical basis for this type of legal relations and suggest ways to improve them by making changes in the legislation and enforcement.*

**Keywords:** prosecutor; supervision; criminal prosecution; criminal procedure relationship; prosecutor's inspection; verification activities; violation of law.

**М.А. Макаренко, С.М. Прокофьева**

## **УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ ПРОКУРОРА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРОВЕРОК НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

**Максим Анатольевич Макаренко** – доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

**Светлана Михайловна Прокофьева** – профессор кафедры уголовного права Института международного транспортного менеджмента Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова, доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: sveta\_prokofyeva@mail.ru.**

*В статье проводится теоретико-правовой анализ уголовно-процессуальных правоотношений с участием прокурора, возникающих на начальном этапе досудебного уголовного судопроизводства по поводу проведения прокурорских проверок. Выделяются и исследуются факторы, оказывающие влияние на механизм функционирования рассматриваемых уголовно-процессуальных правоотношений.*

*Предлагаются авторские подходы теоретического обоснования данных правовых отношений, а также пути их совершенствования посредством внесения изменений в законодательство и практику его реализации.*

**Ключевые слова:** прокурор; надзор; уголовное преследование; уголовно-процессуальные правоотношения; прокурорская проверка; проверочные действия; нарушение закона.

Начальный этап досудебного производства в российском уголовном процессе может рассматриваться в качестве сово-

купности правовых отношений, которые складываются по поводу проверки сообщений о преступлениях, поступающих в

органы предварительного расследования. Понятие досудебного производства, представленное в п. 9 ст. 5, а также положения раздела VII Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, посвященного стадии возбуждения уголовного дела, вполне определенно устанавливают его временные рамки. Они охватывают период с момента принятия сообщения о преступлении до вынесения постановления о его разрешении. Включение в него производства неотложных следственных действий также видится вполне оправданным несмотря на то, что они являются составной частью стадии предварительного расследования.

Если же обратиться к характеристике уголовно-процессуальных правоотношений с участием прокурора, то момент их возникновения и период существования также могут быть определены. С этой целью стоит обратить внимание на следующие факторы:

- они складываются между следователем (дознавателем) и прокурором на основе совершения последним действий проверочного характера;

- как правило, они могут иметь место не только в период проверки сообщения о преступлении, но и выходить за его пределы;

- они играют супплементарную роль по отношению к базисным правоотношениям, будучи по своей природе прокурорско-надзорными;

- их функциональное наполнение осложнено наделением прокурора различными полномочиями по отношению к поднадзорным объектам, относящимся к разным органам предварительного расследования (следствия или дознания), а также функцией уголовного преследования.

Как представляется, данные факторы имеют ключевое значение для теоретического обоснования механизма функционирования правовых отношений между прокурором и поднадзорными ему должностными лицами органов расследования, возникающих на начальном этапе досудебного производства. Решение данной задачи важно также и в практическом аспекте. Это обусловлено, прежде всего,

тем, что именно здесь изначально решается вопрос о защите потерпевших от преступных деяний лиц посредством производства полноценного расследования, а порой также и об уголовном преследовании подозреваемых в совершении этих деяний лиц. Более того, на стадии возбуждения уголовного дела фиксируется наибольшая распространенность нарушений законности. Так, ежегодно органы прокуратуры вскрывают около 3 млн 700 тыс. нарушений на данной стадии, что составляет более 70% от общего числа выявленных ими нарушений, допущенных в сфере процессуальной деятельности органов дознания и следствия [3]. Вдобавок к этому, анализ научных источников позволяет прийти к выводу о наличии целого ряда проблем теоретического, нормативно-правового и практического характера на исследуемом участке прокурорско-надзорной деятельности.

Возможность реализации надзорных полномочий открывается для прокурора с момента поступления сообщения о преступлении в орган предварительного расследования. Однако непосредственно правовые связи между ним и следователем (дознавателем) образуются именно в момент осуществления им действий проверочного характера, нормативная основа которых сосредоточена в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Проверяется соблюдение требований федерального закона как при приеме и регистрации, так и при разрешении сообщений о преступлениях. Вместе с тем, деятельность по их приему и регистрации предшествует возникновению базисных уголовно-процессуальных правоотношений. Соответственно, возникает вопрос, входит она или нет в состав предмета прокурорской проверки, предусмотренной процессуальным законодательством. Для ответа на него стоит обратить внимание на то, что речь идет о выполнении поднадзорным объектом обязанности не только принимать и регистрировать сообщения о преступлениях, но и соблюдать установленный для этого порядок. Что касается проверки разрешения сообщений о преступлениях, то ее предмет составляет законность и обоснованность

принимаемых следователями и дознавателями процессуальных решений. При всем этом следует заметить, что п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ все же не охватывает их рассмотрение (процессуальную проверку).

Рассматриваемые полномочия прокурора могут быть дифференцированы на две составляющие. Обратимся к первой из них, которая представляет собой предшествующие возникновению базисных уголовно-процессуальных правоотношений действия прокурора, направленные на выявление случаев нерегистрации сообщений о преступлениях, укрытия их от учета, иных нарушений «учетно-регистрационной дисциплины». Согласно приказу Генеральной прокуратуры РФ № 277 от 5 сентября 2011 г. [2] они реализуются в рамках систематически проводимых органами прокуратуры мероприятий – выездных проверок. При поступлении жалоб граждан такие выезды осуществляются безотлагательно.

По мнению О.А. Грачевой, как понятие, так и процедура прокурорской проверки уголовно-процессуальным законодательством не установлены [6, с. 15–16]. Вполне соглашаясь с ней, обратим внимание на то обстоятельство, что такие проверки во многом сходны с теми, что проводятся при осуществлении надзора вне процессуальной сферы. В их рамках организуются «сверки», состоящие в сопоставлении данных регистрационно-учетной документации с иными сведениями, полученными из различных источников, и, нередко, заблаговременно. Вместе с тем, способы получения последних уголовно-процессуальный закон не раскрывает. Поэтому и возникает вопрос о возможности использования прокурорами при подготовке к выездным проверкам полномочий, установленных статьями 6 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [1]. Но, конечно же, они не относятся к категории процессуальных, и к тому же не способны обеспечить оперативность в выявлении нарушений законности.

В целом же наблюдается ситуация, когда правовые связи, образующиеся в процессе реализации полномочий, преду-

смотренных п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, складываются между прокурором и органом расследования до того, как образуются базисные уголовно-процессуальные правоотношения. Возникают же они не иначе как по поводу проверки выполнения (надзора за выполнением) требований закона о приеме и регистрации сообщений о преступлениях, и, соответственно, – корреспондирующей им обязанности поднадзорного объекта, закрепленной в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Отсутствие регулирования на уровне закона порядка приема и регистрации сообщений о преступлениях рядом авторов оценивается негативно, предлагается его введение [8, с. 16]. Так или иначе, на первый взгляд, рассматриваемые правовые связи «выбиваются» за рамки уголовно-процессуальных правоотношений. Но, думается, что будет вполне оправданным констатировать существование уголовно-процессуальных правоотношений суплементарного типа, надзорного характера, где обязательным участником выступает прокурор. Дополнительно заметим, что наряду с судом отказ в принятии сообщения о преступлении, а значит и его регистрации, может быть обжалован прокурору (ч. 5 ст. 144 УПК РФ).

В ч. 4 ст. 21 УПК РФ предусмотрено право прокурора предъявлять обязательные для исполнения запросы, поручения и требования. Но, к сожалению, основания и процессуальный порядок его реализации законом должным образом не регламентированы. Есть и специальная норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 144 УПК РФ, устанавливающая обязанность редакции, главного редактора средства массовой информации передать по требованию прокурора все имеющиеся у них материалы и документы, которые подтверждают распространенное ими сообщение о преступлении и данные о лице, его предоставившим. На основании поручения прокурора по такому сообщению органом дознания должна проводиться процессуальная проверка. Перечисленные правовые средства, исходя из их местоположения в уголовно-процессуальном законе, направлены на реализацию прокурором функции уголовного преследования. Но, думается,

что несмотря на это не исключена возможность их применения в целях выявления нарушений требований закона о приеме и регистрации сообщений о преступлениях.

Содержание рассматриваемого типа правовых отношений составляют, с одной стороны, полномочия, позволяющие прокурору получать доступ к имеющейся на поднадзорном объекте учетно-регистрационной документации, осуществлять ее проверку, сверять с полученными из иных источников данными. С другой стороны, установлена обязанность должностных лиц органов расследования предъявлять на проверку данные материалы. Руководители сторонних органов и организаций, в адрес которых направлен запрос, обязаны своевременно и в полной мере предоставлять истребуемую прокуратурой информацию. Заметим, что последние, а наряду с ними и представители средств массовой информации, не являются участниками базисных уголовно-процессуальных правоотношений.

Вторая составляющая полномочий прокурора, установленных п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предполагает проверку исполнения требований федерального закона при разрешении сообщений о преступлениях. Как уже отмечалось, законодатель упустил в нем их рассмотрение (процессуальную проверку), проведение которого вменяется в обязанность должностным лицам органов предварительного расследования перед их разрешением, то есть принятием решения по ним (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Аналогичное упущение допущено и в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая устанавливает предмет отраслевого надзора. Но здесь говорится как об установленном порядке разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, так и о законности и обоснованности принимаемых по ним решений. Указывая на порядок их разрешения, законодатель, по всей видимости, имел в виду процедуру их рассмотрения. Поэтому думается, что приведенные правовые установления требуют соответствующей корректировки.

В рассматриваемые уголовно-процес-

суальные правоотношения может быть внесена некоторая дифференциация, поскольку они содержат в себе два типа правовых связей, обеспечивающих как текущий, так и последующий надзор. Текущий надзор предполагает доступ прокурора к материалам процессуальных проверок сообщений о преступлениях при поступлении жалоб или иной информации о нарушениях законности, а также в других обусловленных необходимостью случаях. Прежде всего, его предметом охватываются действия следователей и дознавателей, порядок производства которых предусмотрен ст. 144 УПК РФ [4, с. 5]. Однако закон прямо не предусматривает право прокурора на ознакомление с материалами процессуальных проверок, хотя это объективно необходимо при осуществлении надзора за соблюдением установленного законом порядка их производства [10, с. 14; 11, с. 14]. При этом особое внимание должно уделяться соблюдению разумного срока уголовного судопроизводства при продлении сроков рассмотрения сообщений о преступлениях. Дознавателю они могут быть продлены до 10 суток начальником органа дознания, а до 30 суток – исключительно прокурором.

Последующий надзор включается только после того, как по результатам сообщения о преступлении будет принято одно из процессуальных решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ. Посредством двух из них как раз и происходит его разрешение с последующим направлением копий вынесенных следователем или дознавателем постановлений надзирающему прокурору. Третье же принимается с целью передачи материалов проверок сообщений о преступлениях от одного органа расследования к другому. Ее законность в обязательном порядке должна проверяться прокурорами с последующим применением надзорных правовых средств пресекательного характера в случае выявления нарушений.

Следует понимать, что для полной оценки законности и обоснованности постановлений о возбуждении уголовного дела и об отказе в его возбуждении прокурору необходим доступ не только к их

копиям процессуальных решений, но и материалам, на основе которых они вынесены. Законодатель не посчитал нужным установить порядок и сроки направления последних на проверку в органы прокуратуры. В результате наблюдается отсутствие единства в практике надзора, открывается возможность манипулирования сроками их проверки, что способно, в свою очередь, повлечь волокиту, нарушение принципа разумного срока уголовного судопроизводства. Данная проблема, как представляется, требует внесения соответствующих дополнений в статьи 146 и 148 УПК РФ. Ее преодолению, но лишь частично, способствуют положения п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, которые позволяют прокурору истребовать и проверять законность и обоснованность решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако следует понимать, что такое истребование не ограничено какими-либо временными рамками [7, с. 169–170].

На практике многие прокуроры требуют направления копий постановлений о возбуждении уголовных дел вместе с материалами проверок, а в ряде случаев их согласования в органах прокуратуры. Но заметим, что ни то, ни другое законом не предусмотрено. Статистика показывает, что данного вида процессуальные решения прокурорами отменяются не часто. Напротив, постановлений об отказе в возбуждении дел они ежегодно отменяют, учитывая повторные отмены, более 2 млн 200 тыс., что составляет около 46% от всех выявленных прокуратурой нарушений законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Наблюдается достаточно сложный и затратный механизм функционирования уголовно-процессуальных правоотношений с участием прокурора. Данная проблема затронута в работах ряда авторов, среди которых отметим труды профессора Б.Я. Гаврилова, который предлагает вовсе отказаться от стадии возбуждения уголовного дела [5, с. 77]. Одним из ее оптимальных решений видится введение процедур обязательного согласования с прокурором всех решений, принимаемых по результатам проверок сообщений о преступлениях. Такой под-

ход вполне «вписывается» в функциональное назначение прокуратуры, являющейся обладателем обвинительной власти, главным субъектом уголовного преследования.

Уголовно-процессуальные правоотношения с участием прокурора, складывающиеся при передаче материалов проверок сообщений о преступлениях, достаточно разнообразны. Он наделен исключительным правом разрешения споров о подследственности (ст. 151 УПК РФ), определения подследственности при направлении по подследственности уголовных дел, поступивших от дознавателя, в том числе после проведения неотложных следственных действий (ст. 152 УПК РФ). В соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ он вправе передавать материалы проверок сообщений о преступлениях от одного органа предварительного расследования к другому.

Обратим внимание также и на то, что в случае отказа в возбуждении уголовного дела происходит прекращение базисных уголовно-процессуальных правоотношений. Однако это всегда влечет возникновение правовых связей по поводу прокурорской проверки вынесенного следователем или дознавателем процессуального решения. Его отмена прокурором представляет собой юридический факт, который влечет возобновление данных правовых отношений.

Базисные уголовно-процессуальные правоотношения могут возникать и по инициативе прокурора в тех случаях, когда им выносится постановление о направлении материалов проведенных прокуратурой проверок для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Однако принятие такого решения обусловлено реализацией уголовно-правовых средств, направленных на привлечение к ответственности допустивших нарушения закона лиц. Соответственно, здесь отсутствуют процессуальные связи рассматриваемого нами типа.

Существование двух моделей функционирования уголовно-процессуальных правоотношений, в том числе на начальном этапе досудебного производства, в

настоящее время вызывает серьезную критику. Они приобретают особый характер между прокурором и органом дознания (дознавателем), что обусловлено наличием в арсенале надзорных полномочий прокурора правовых средств, позволяющих осуществлять руководство его процессуальной деятельностью, в том числе в части производства неотложных следственных действий. Кроме того, он обладает рядом средств разрешительного и пресекающего характера. Все они способствуют более эффективной реализации органами прокуратуры функции уголовного преследования через воздействие на органы дознания [9, с. 219]. Данный тезис, как представляется, имеет тенденцию к дальнейшему развитию в науке российского уголовного процесса.

Проведенный анализ уголовно-процессуальных правоотношений с участием прокурора при производстве надзорных проверок соблюдения законности на начальном этапе досудебного производства показывает, что они достаточно разнообразны и могут быть подвергнуты дифференциации и типологизации. Выделены некоторые проблемы их функционирования, решение которых требует совершенствования законодательства и практики его реализации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 277 от 5 сентября 2011 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12.

3. Статистические данные // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data> (дата обращения: 30.07.2019).

4. *Виноградов А.С., Бозиев Т.О.* Производство процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении. Гатчина: изд-во ГИЭФПТ, 2017. 89 с.

5. *Гаврилов Б.Я.* Уголовно-процессуальное законодательство России: соответствует ли оно научной мысли и реалиям правоприменения? // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 77–82.

6. *Грачева О.А.* Прокурорская проверка в досудебном производстве по уголовным делам: история и проблемы правового регулирования // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 2. С. 14–17.

7. *Исмаилов Ч.М.* Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 168–174.

8. *Колесов М.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 36 с.

9. *Поторыкина Е.Ю.* Развитие правового регулирования процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 215–220.

10. *Таболина К.А.* Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 344.

11. *Чубыкин А.В.* Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 202 с.