

УДК 343.132:347.963

## Метод постоянного наблюдения как системообразующий фактор проведения прокурором проверок в досудебном производстве



**Грачёва О.А.**

Преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Саратовской государственной юридической академии

*Статья посвящена исследованию развития прокурорских проверок в ходе досудебного производства по уголовным делам по законодательству Российской империи. С учетом анализа правовых источников делается вывод о том, что уже с первой системной регламентации деятельности прокурора и до настоящего времени прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного процесса осуществляется путем проведения прокурором проверок, в основе которых лежит метод постоянного наблюдения. Ставится проблема, что на сегодняшний день действующими нормативно-правовыми актами порядок организации прокурорских проверок регламентирован в недостаточной степени, что отрицательно сказывается на практике.*

*Ключевые слова: прокурорская проверка, уголовный процесс, досудебное производство, прокурорский надзор, метод наблюдения, постоянное наблюдение, правовое регулирование.*

Вопросы о форме, методах и средствах проведения прокурорских проверок в досудебных стадиях уголовного процесса являются одними из наиболее значимых и актуальных. Это обусловлено тем, что проведение прокурором проверок является основным способом выявления нарушений действующего законодательства. Согласно статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, только за январь-декабрь 2015 г. в ходе осуществления надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства выявлено 4908615 случаев нарушения закона [1], что свидетельствует о чрезвычайной важности данного вида деятельности.

Именно прокурорская проверка называется большинством авторов основным средством прокурорского надзора [2, с. 89-93; 3, с. 140-145]. При этом Генеральный прокурор в своих директивных документах постоянно обращает внимание на непосредственную связь эффективности прокурорского надзора, повышения качества следствия и предупреждения нарушений уголовно-процессуального

законодательства с совершенствованием форм и методов надзорной деятельности, оптимизацией взаимодействия прокуроров и следователей следственных органов [4]. Поэтому постоянное совершенствование методов осуществления прокурорских проверок в уголовном процессе является одной из первостепенных задач правоприменителей.

Сам термин «метод» определяется как «систематизированная совокупность шагов, действий, которые нацелены на решение определённой задачи или достижение определённой цели» [5], можно сказать, что метод означает «способ достижения цели, решения конкретной задачи» [6, с. 808].

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

Прокурорский надзор (а следовательно, и осуществление прокурором проверок) в уголовном судопроизводстве исторически был установлен в виде постоянного наблюдения за следствием и дознани-

ем на месте их производства [7, с. 17]. Постоянное наблюдение предполагает систематическое получение прокурором информации о ходе и результатах проверок сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении, а также о выполнении по уголовному делу следственных и иных процессуальных действий, принятых компетентными должностными лицами (следователем, дознавателем и т.д.) процессуальных решений и незамедлительное реагирование на выявленные нарушения.

Основной составляющей прокурорской деятельности метод постоянного наблюдения стал согласно Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. (далее – УУС). Данный метод «красной нитью» пронизывал нормы, определяющие компетенцию и полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовному делу. Закон прямо предусматривал наличие данного метода осуществления прокурором своей деятельности. В соответствии со ст. 278 УУС, прокурору непосредственно предписывалось осуществлять постоянное наблюдение за производством предварительного следствия.

Анализируя положения Устава уголовного судопроизводства 1864 г., 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 предании обвиняемого суду в форме обвинительного акта (ст.ст. 510 и 519 УУС). Особенностью такой проверки являлось то, что прокурор, проводя ее, проверяет не только законность и обоснованность всех действий и решений по делу, но и полноту и всесторонность исследования обстоятельств дела, достаточность собранных доказательств для поддержания обвинения в отношении конкретного лица. То есть прокурор при проведении такой проверки выступает и как лицо, осуществляющее надзор, и как лицо, осуществляющее уголовное преследование по делу.

2. Полномочия, косвенно предусматривающие проведение прокурором проверок в досудебном производстве, а также обязывающие всех иных участников досудебного производства информировать прокурора о ходе расследования. Заслуживает внимания продуманность и последовательность позиции законодателя при регламентации в УУС полномочий прокурора, обеспечивающих ему возможность осуществления постоянных, систематических проверок хода расследования. Так, прокурор немедленно уведомлялся судебным следователем при взятии обвиняемого под стражу (ст.ст. 283, 284 УУС) или, например, о всяком происшествии, заключающем в себе признаки преступления или проступка, полиция немедленно и никак не позже суток по получении о

том сведения сообщала судебному следователю и прокурору или его товарищу (ст. 250 УУС).

3. Полномочия, которые можно обозначить как способ реагирования по итогам проведения проверки. Прокурор наделялся действенными полномочиями, позволявшими ему добиваться устранения нарушений законодательства, не нарушая при этом процессуальную самостоятельность следователя. Так, по производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состояли в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей (ст. 279 УУС); прокурор или его товарищ могли требовать дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям, хотя бы судебный следователь и признал следствие оконченным (ст. 286 УУС) [8, с. 399] и др. Именно эта группа полномочий определяет, являются ли прокурорские проверки в досудебном производстве действенным способом пресечения нарушений закона.

Стоит отметить, что Уставом уголовного судопроизводства прокурору запрещалось непосредственное участие и вмешательство в ход осуществления предварительного следствия (ст. 278 УУС). Такой подход к пониманию метода постоянного наблюдения, как основы прокурорских 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 тонкий баланс невмешательства, то есть не переходить от наблюдения к непосредственному руководству.

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.

Постепенно нормативное закрепление метода постоянного наблюдения пропадает из уголовно-процессуального законодательства, подменяясь непосредственным осуществлением прокурором расследования и руководством предварительным расследованием во всех его формах.

В Федеральном законе от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ был существенно изменен характер полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, формы и методы его осуществления, а соответственно, и порядок осуществления прокурорских проверок по уголовным делам. Законодатель, передав большинство властно-распорядительных полномочий в отношении следствия от прокурора руководителю следственного органа (ст. 39 УПК РФ), сделал это в основном, не предусмотрев потребность прокурора в систематическом информировании о ходе расследования в связи с

тем, что именно прокурор является ответственным за осуществление уголовного преследования (ст. 21 УПК РФ). Так, например, полномочие по мотивированному письменному запросу ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ) было предоставлено прокурору лишь в самом конце 2008 г. (Федеральным законом от 02.12.2008 г. № 226-ФЗ).

Как показывает проведенный нами анализ материалов практики (надзорных производств, материалов уголовных дел и т.д.) Фрунзенского и Заводского районов города Саратова за 2013-2015 гг., нарушения уголовно-процессуального закона со стороны органов дознания носят систематический характер и выявляются в основном в результате прокурорских проверок итоговых актов данных органов, что свидетельствует о необходимости правового закрепления постоянного наблюдения прокурором за ходом расследования.

Однако, говорить об отсутствии в настоящее время метода постоянного наблюдения нельзя. Более того, например, Н.А. Колоколов считает, правильнее было бы прокурорский надзор понимать как наблюдение за точностью соблюдения законов [9, с. 188]. То есть это фактически возводит наблюдение в ранг определяющего фактора относительно всего прокурорского надзора в досудебном производстве.

В этой связи обоснованным является мнение Е.Г. Лиходаева о том, что «в новых условиях изменения полномочий прокурора в стадиях досудебного производства, сущность его надзорной деятельности, основанная на методе постоянного наблюдения, остается неизменной» [10, с. 7]. «Прокурорский надзор носит постоянный, а не эпизодический характер (в отличие от судебного контроля, инициаторами которого являются участники процесса). Он осуществляется на протяжении всех досудебных стадий, позволяя прокурору оперативно и своевременно реагировать на имеющиеся нарушения уголовно-процессуального законодательства, прав и свобод личности» [10, с. 11-12].

Также и Ш.М. Абдул-Кадыров указывает, что прокурорский надзор имеет характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам [11, с. 9, 32].

Рассмотренные позиции ученых закономерны и обоснованы. То обстоятельство, что метод постоянного наблюдения по действующему законодательству является основой осуществления прокурором всех проверок в досудебных стадиях уголовного процесса, обусловлен следующими факторами:

1. Прокурорам передана функция сбора статистических данных, в результате чего прокуроры ведут регулярное статистическое наблюдение за ходом расследования [12]. А.Э. Буксман, первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, обосновывая передачу прокурору

функции сбора статистических данных, пишет, что «прокурор имеет доступ ко всем уголовным делам и материалам доследственных проверок, что должно обеспечить эффективную реализацию органами прокуратуры новой функции» [13, с. 6].

2. Фактическое постоянное наблюдение распространяется в полном объеме на все производство по делу в связи с предусмотренными действующим законодательством обязанностями органов дознания и предварительного следствия информировать прокурора о всех ключевых решениях по делу, направляя ему копии соответствующих решений. Так, например, в случае возбуждения уголовного дела следователем, дознавателем копия постановления незамедлительно направляется прокурору, который вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов отменить данное постановление (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Прокурор принимает участие в досудебном рассмотрении судом вопросов, требующих получения следователем судебного решения, обосновывая свое мнение, предварительно изучив соответствующие материалы. Решения следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого, о приостановлении предварительного следствия, его прекращении, о направлении дела в суд с обвинительным заключением также находятся под постоянным наблюдением прокурора.

3. Обязанность прокуроров осуществлять систематические, то есть постоянные прокурорские проверки исполнения уголовно-процессуального законодательства органами дознания и предварительного следствия, закрепляется в соответствующих Приказах Генерального прокурора. Так, согласно п. 1.1 Приказа Генеральной прокуратуры России от 5 сентября 2011 г. № 277 «Проверки исполнения требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки)», прокурорам необходимо проводить «систематически, не реже одного раза в месяц» [14]; п. 1.3 Приказа Генеральной прокуратуры России от 02.06.2011 г. № 162 прокуроры обязаны «систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства» [15].

Как видно, все направления деятельности, подлежащие урегулированию, самым тесным образом связаны с реализацией метода постоянного наблюдения.

Между тем многие авторы, в частности, Т. Решетникова, С. Щерба, А.С. Каретников, С.А. Коретников, В.Ф. Крюков справедливо отмечают, что прокурор надзирает за исполнением законов и следователем, но лишен при этом возможности оперативного вмешательства в его деятельность [16, с. 41-45; 17, с. 49-52]. Громоздкая и неповоротливая система реализации надзора за законностью веде-

ния следствия со стороны прокуратуры оставляет мало надежды на быстрое исправление следственных ошибок, нарушений федерального законодательства [18].

Ученые указывают на недостаточную системность и последовательность прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [19, с. 3-7], что вызвано отсутствием законодательно закрепленного метода постоянного наблюдения в деятельности прокурора.

В этой связи нам представляется возможным и целесообразным использование опыта правовой регламентации метода постоянного наблюдения при осуществлении прокурорских проверок в досудебном производстве по Уставу Уголовного Судопроизводства 1864 г.

Необходимо нормативно закрепить в действующем уголовно-процессуальном законодательстве применяемый в настоящее время метод постоянного наблюдения как основной при проведении прокурорских проверок в досудебных стадиях уголовного процесса, что будет способствовать достижению целей прокурорской деятельности и увеличит эффективность работы прокуроров в уголовном судопроизводстве.

#### Литература:

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/> (дата последнего обращения: 05.04.2016 г.).
2. Ломовский В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 89-93.
3. Синельщиков Ю.П. Правовые средства прокурорского надзора // Настольная книга прокурора / Колл. авторов; под ред. С.И. Герасимова. – М.: НИИ укрепления законности и правопорядка, изд-во «Эсклит», 2003. – 850 с.
4. Указание Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета при Прокуратуре РФ от 16.12.2008 г. № 272/49/5/206. – URL: <http://base.garant.ru/70158612/> (дата последнего обращения: 23.03.2016 г.).
5. Энциклопедия Википедия. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/4> (дата последнего обращения: 29.05.2015 г.).
6. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская Энциклопедия, 1990. – 1632 с.
7. Шишанова В.А. Использование метода постоянного наблюдения в практике прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия // Проблемы повышения качества следствия в органах прокуратуры: Материалы научно-методической конференции (21-22 апреля 1194 г.). Саратов, 1994. – 146 с.
8. Устав уголовного судопроизводства. С постатейными материалами, составленными М.П. Шрамченко и В.П. Ширковым. – СПб.: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, «Центральная» типо-литография М.Я. Минкова, 1899 г.», 1913. – 382 с.
9. Колоколова Н.А. Методика проведения основных судебных-контрольных действий в стадии предварительного расследования. – М.: Юрлитинформ, 2004. – 192 с.
10. Лиходаев Е.Г. Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – 28 с.
11. Абдул-Кадиров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – 195 с.
12. Приказ Генпрокуратуры России от 20.02.2015 г. № 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». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188818> (дата последнего обращения: 03.04.2016 г.).
13. Буксман А.Э. Вступительное слово // Сборник информационно-аналитических материалов и выступлений участников семинара-совещания, проходившего с 19 по 23 мая 2014 г. с руководителями подразделений правовой статистики прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур по вопросу «Актуальные проблемы внедрения государственной автоматизированной системы правовой статистики в органах прокуратуры Российской Федерации» / Под общ. ред. Буксмана А.Э. – М., 2014. – С. 6.
14. Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 г. № 277 (ред. от 08.06.2015 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. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182046> (дата последнего обращения: 03.04.2016 г.).
15. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора

- за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2011. – № 11. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12086652/> (дата последнего обращения: 23.05.2016 г.)
16. Решетникова Т., Щерба С. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью Следственного комитета Республики Беларусь: опыт, значимый для России // Законность. – 2015. – № 3. – С. 41-45.
17. Каретников А.С., Коретников С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С. 49-52.
18. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) // Специально для системы ГАРАНТ, 2015.
19. Ломакин В., Мондохонов А. Системность надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Законность. – 2015. – № 4. – С. 3-7.

## **The Method of Continuous Monitoring as a Core Factor of Inspections by the Prosecutor in the Pre-Trial Proceedings**

***O.A. Gracheva***  
***Saratov State Law Academy***

*The article is devoted to investigation of the prosecutor's inspections in the course of pre-trial proceedings in criminal cases under the laws of the Russian Empire. An analysis of the legal sources revealed that since the first systematic regulation of the prosecutor's activities and up to date the prosecutor's supervision in pre-trial stages of the criminal process has been carried out through the public prosecutor inspections, based on the method of continuous monitoring. The current problem lies in the fact that the order of prosecutorial inspections is regulated inadequately by the existing regulatory legal acts, adversely affecting the practice.*

*Keywords: prosecutor's inspection; criminal process; pre-trial proceedings; prosecutor supervision; method of monitoring; continuous monitoring; legal regulation.*

