

4. Токунов А. В. Право подозреваемого, обвиняемого и подсудимого на защиту в советском уголовном процессе по УПК РСФСР 1922 и 1923 гг. – URL: <https://cyberleninka.ru> (дата обращения: 11.08.2020).
5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства, издаваемое НКЮ. Отдел первый. – 1922. – № 20/21.
6. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 23.05.1992. – № 2825–1.
7. Аваков О. О. Полномочия суда в досудебном производстве, Общество и право. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polnomochiya-suda-v-dosudebno-proizvodstve> (дата обращения: 14.08.2020).
8. Макаркин А. И. Состязательность на предварительном следствии. – СПб., 2004. – С. 32.
9. Алексеев И. М. К вопросу о возрождении института следственных судей в российском уголовном процессе. – URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 10.08.2020).
10. Рогавя И. Г., Мамедов Н. А. Перспективы введения института следственных судей в российской федерации. – URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 14.08.2020).
11. Предложения руководителя Постоянной комиссии по гражданскому участию в правовой реформе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Т. Г. Морщаковой. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 14.08.2020).
12. Поддубняк А. А., Аблаева Д. С. Институт следственных судей в России: проблемы и перспективы. – URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 10.08.2020).
13. Служба жалоб и арестов // Рос. газ. Столичный выпуск. – URL: <https://rg.ru/2020/02/11> (дата обращения: 14.08.2020).

УДК 347.1

Солодкова Юлия Львовна,

магистрант, Костромской государственной университет, г. Кострома

Solodkova Yulia Lvovna,

master student, Kostroma State University, Kostroma

juleeinfinity@gmail.com

Конардов Сергей Борисович,

*старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин,
Костромской государственной университет, г. Кострома*

Konardov Sergey Borisovich,

senior lecturer department of criminal law, Kostroma State University, Kostroma

skonardov@ya.ru

**ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ И РАЗРЕШЕНИИ
СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

GENESIS OF LEGAL REGULATION OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS DURING THE ACCEPTANCE, REGISTRATION AND RESOLUTION OF COMMUNICATIONS ON CRIMES

В данной статье рассматривается генезис законодательного регулирования прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

This article examines the Genesis of legislative regulation of Prosecutor's supervision over the execution of laws in the reception, registration and resolution of reports of crimes.

Прокурорский надзор, сообщения о преступлениях, укрепление законности, законодательство о прокуратуре, органы предварительного расследования.

Prosecutor's supervision, Prosecutor's office, reports on crimes, strengthening the rule of law, legislation on the Prosecutor's office, preliminary investigation bodies.

Исследование вопросов прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях невозможно без анализа развития отечественного законодательства о прокуратуре.

Следует обратиться к истории возникновения самой прокуратуры. В России «прокуратура с момента ее создания (1722 г.) и до судебных реформ Александра II (1860-е гг.) была преимущественно органом общего (административного) надзора. Следственная деятельность не предусматривалась ни одним из нормативных актов, регламентировавших компетенцию прокуратуры. Также не предусматривался следственный аппарат в системе органов прокуратуры, хотя отдельные случаи в силу их важности и значительности расследовались прокурорами. Прокуратура выступала независимым органом в структуре государственного управления.

Принятие 20 ноября 1864 года Устава уголовного судопроизводства ознаменовал собой начало периода становления института надзора прокурора за органами следствия [2]. Необходимо подчеркнуть, что в дореволюционном уголовном процессе возбуждения уголовного дела в качестве самостоятельного акта не существовало. Средства прокурорского надзора на данной стадии имели самый общий характер.

В результате событий 1917 года большая часть государственно-правовых институтов была ликвидирована. В первую очередь это коснулось участия прокурора в досудебном производстве. Пункт 3 Декрета от 24 ноября 1917 года «о суде» предписывал «упразднить существовавшие до сих пор учреждения судебных следователей, прокурорского надзора, а также учреждения присяжных заседателей и частных адвокатов». Таким образом, до 1922 года прокурорский надзор за деятельностью следственных органов не осуществлялся.

В 1922 г. был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1922 г., а затем и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г., который первоначально во многом дублировал положения Устава уголовного судопроизводства 1864 г. и содержал лишь одно принципиальное отличие: теперь указания прокурора для следователей стали обязательными и обжалованию не подлежали.

В Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1922 и 1923 годов вопросы рассмотрения сообщений о преступлениях детально не регламентировались, но имелся ряд существенных нововведений. Так, законодательно закреплена обязанность органов власти принимать все заявления о совершенных или планируемых преступлениях, а судья и следователь должны были принимать и те, которые не имеют подведомственности (ст. 99 УПК РСФСР 1922 г. и ст. 94 УПК РСФСР 1923 г.) [3].

Дальнейшее развитие института прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях получило с утверждением Положения о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 года, в соответствии с которым на прокуратуру возлагались следующие виды деятельности: надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти и хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций, частных лиц, возбуждение уголовных дел в отношении виновных лиц и противодействие нарушению норм права. Органам прокуратуры было предоставлено право осуществлять контроль за деятельностью следственных органов, а также Государственного Политического Управления РСФСР, осуществлять надзор за проведением дознания и предварительного следствия. Кроме того, прокурор мог возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц и граждан по собственной инициативе и по поступившим к нему жалобам и заявлениям.

В соответствии с уголовно-процессуальным кодексом РСФСР 1922–1923 годов уголовные дела возбуждались сразу же по поступлении заявления и поэтому прокурорский надзор осуществлялся в целом за следствием.

Сотрудники правоохранительных органов, ежедневно сталкиваясь с большим количеством сообщений о преступлении, возбуждали уголовные дела без проверки содержащихся в них сведений, что приводило к многочисленным нарушениям закона. Возникла проблемная ситуация, которая поставила вопрос о нахождении алгоритма действий практиков и устранении противоречия между верховенством права и практикой его реализации. В качестве компромиссного решения сотрудники правоохранительных органов начали проверку полученной информации с целью установления признаков преступления. Сама же деятельность стала называться «доследственной проверкой». При создании этого института была своего рода юридическая логика и здравый смысл, отсеивающие все, что вело к громоздкому, но бесполезному в данном случае предварительному расследованию.

Однако отсутствие правового регулирования проверочной деятельности, обобщение практики для единообразного применения должностными лицами, привело к серьезным нарушениям закона при возбуждении уголовного дела. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях регламентировался постановлением НКЮ РСФСР от 25. 08. 1933 года, который установил, что если прокурор сомневался в наличии или отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела, то он должен был провести проверку сам, используя средства общего надзора, и не мог поручить ее следователю.

В 1955 году Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР.

Принципиальное значение для осуществления прокурорского надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел приобрело принятие УПК РСФСР 1960 года (далее – УПК РСФСР 1960 года) [1].

На основании положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 года (статья 116) прокурору была предоставлена возможность осуществлять надзор за законностью уголовного судопроизводства. Прокурор имел право отменить соответствующее постановление следователя или органа дознания и отказать в возбуждении уголовного дела или прекратить дело, если по нему производились следственные действия.

Так, в соответствии со статьей 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре» одним из основных направлений ее деятельности был надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, основной задачей которых являлось соблюдение установленного законом порядка возбуждения и расследования уголовных дел (статья 28 Закона СССР «О прокуратуре»).

При этом прокурор был обязан проверять наличие уголовных дел, документов, материалов и иных сведений о совершенных преступлениях, проверять не реже одного раза в месяц соблюдение требований закона о принятии, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях» (статья 29 Закона СССР «О прокуратуре»).

С 17 января 1992 г. деятельность органов прокуратуры России регулируется законом «О прокуратуре Российской Федерации» [4].

В статье 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, органами предварительного следствия и оперативно-розыскными органами сформулирован в общей форме. В нем выделяются четыре основных элемента, в том числе обеспечение раскрытия и расследования преступлений предоставленными прокурору надзорными средствами не уточняется.

В настоящее время прокуроры обязаны обеспечить надзор за полной и своевременной регистрацией сообщений и другой информации о преступлениях с тем, чтобы они были немедленно зарегистрированы и началась работа по выявлению и разоблачению виновных лиц.

Правовой основой прокурорского надзора за приемом и регистрацией сообщений о преступлениях является также Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, который регулирует как основные аспекты уголовного судопроизводства, так и правовой статус прокурора. В частности, статья 37 УПК РФ гласит, что прокурор уполномочен проверять соблюдение требований федерального законодательства при получении, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

В соответствии с частью 2 статьи 37 УПК РФ прокурор обладает следующими полномочиями:

- 1) проверять соблюдения требований действующего законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- 2) принимать мотивированное решение в случае выявления нарушений действующего уголовного законодательства о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

3) в случае выявления нарушений действующего законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, требовать от следственных органов и органов дознания их устранения;

4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве следственных действий;

5) запрашивать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела и принятии по ним решения и т. п.

Кроме того, прокурорский надзор за исследуемой сферой деятельности органов предварительного следствия регулируется подзаконными нормативными правовыми актами, принятыми на основании части 1 статьи 17 и части 2 статьи 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». К ним относятся: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 июня 2011 года. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»,

Деятельность прокурора в этом направлении конкретизирована в соответствующих приказах, в частности, в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». Этот документ прямо устанавливает обязанность прокурора тщательно и всесторонне проверять соблюдение порядка получения, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принятых по ним окончательных процессуальных решений, устанавливает периодичность проведения проверок и другие аспекты деятельности прокурора в этой сфере.

Настоящий приказ регулирует надзорную деятельность прокурора, под которой понимается проверка всех аспектов деятельности соответствующих органов по приему и регистрации сообщений о преступлениях, в том числе соблюдение компетенции должностных лиц, полноты и правильности регистрации сообщений о преступлениях, обязательного порядка проверки таких сообщений в средствах массовой информации, регистрации сообщений о преступлениях, достоверности результатов проверки сообщений о преступлениях и др. Это полномочие дает прокурору возможность выявлять нарушения на самых ранних стадиях, что способствует обеспечению прав и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Федеральным законом от 07.02.2011 № 4-ФЗ внесены существенные изменения в статью 51 Закона «О прокуратуре», в соответствии с которыми, с 1 января 2012 года в органы прокуратуры передали организацию статистики преступлений от всех правоохранительных органов (ранее эта задача выполнялась ГУ МВД России и ее территориальными субъектами). Таким образом, прокуратура получила новую функцию ведения государственной статистики преступности, которая становится ключевой в ее деятельности.

Проанализировав генезис развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел (с 1864 года по настоящее время) свидетельствует о том, что полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием в истории России до 2007 года никогда не были обусловлены формой расследования (дознание или следствие), а предоставляемый прокурору объем полномочий всегда позволял не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные как дознавателями, так и следователями.

Осуществляемые изменения в правовом регулировании прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела в целом свидетельствуют о возрастающем значении органов прокуратуры в механизме разделения властей, и в частности, о значимости прокурорского надзора в области повышения эффективности деятельности органов, осуществляющих расследование, и в обеспечении прав человека и гражданина на первоначальной стадии уголовного судопроизводства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. – № 40.
2. *Басков В. И.* История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Сер. 11. «Право». – 1997. – № 2. – С. 15–23.
3. *Бессарабов В. Г.* Дореформенная (петровская) прокуратура (1772–1864 гг.) // Журнал российского права. – 2002. – № 8. – С. 152–161.
4. *Бессарабов В. Г.* Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 7–15.

УДК 347.962

***Россоловский Павел Антонович,**
соискатель, Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург*

***Rossolovsky Pavel Antonovich,**
applicant, St. Petersburg Law Institute
(branch) of the University of the Prosecutor's Office Russian Federation,
St. Petersburg*

rossolovsky.p.a@gmail.com

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ И УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

SOME THEORETICAL BASIS OF ORGANIZATION OF WORK AND MANAGEMENT IN THE PROSECUTOR'S OFFICE