

УДК 363.163

doi:10.21685/2072-3016-2022-2-15

**К вопросу о законодательной регламентации  
мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения  
уголовно-процессуального законодательства  
органами предварительного расследования**

**С. Ю. Бытко<sup>1</sup>, О. А. Грачёва<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Саратовская государственная юридическая академия,  
Саратов, Россия

<sup>1</sup>sergej-bytko@yandex.ru, <sup>2</sup>letsik91@mail.ru

**Аннотация.** *Актуальность и цели.* Нарушения закона органами предварительного расследования выявляются прокурором при проведении им проверок исполнения закона, которые являются основной формой осуществления прокурором надзора на досудебных стадиях уголовного производства. Итогом таких проверок, как правило, выступает принятие прокурором определенного решения, которое принято называть мерами, или актами, прокурорского реагирования. Однако законодателем четко не определен перечень таких средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства. Цель работы – на основе анализа действующего законодательства и практики его применения рассмотреть меры прокурорского реагирования, используемые в досудебном уголовном процессе, а также внести предложения по совершенствованию законодательной регламентации. *Материалы и методы.* Использовались нормативные правовые акты и научные труды по исследуемой проблеме, официальные статистические сведения о количестве правонарушений на досудебных стадиях уголовного процесса. Методологической основой послужил всеобщий диалектический метод познания. Также при подготовке статьи были реализованы следующие методы: логический, формально-юридический, статистический, изучение практики. *Результаты.* Проведен анализ официальных статистических показателей о деятельности органов прокуратуры, изучены особенности актов прокурорского реагирования, выносимых по итогам проверок прокурора, на выявленные нарушения закона органами предварительного расследования. *Выводы.* Внесены предложения, направленные на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры и органов предварительного расследования в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** выявление нарушений, акты прокурорского реагирования, органы предварительного расследования, уголовный процесс, досудебное производство, дознание, следствие, органы прокуратуры

**Для цитирования:** Бытко С. Ю., Грачёва О. А. К вопросу о законодательной регламентации мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства органами предварительного расследования // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2022. № 2. С. 159–166. doi:10.21685/2072-3016-2022-2-15

## On the issue of legislative regulation of prosecutorial response measures to identified violations of the criminal procedural legislation by the bodies of preliminary investigation

S.Yu. Bytko<sup>1</sup>, O.A. Gracheva<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Saratov State Law Academy, Saratov, Russia

<sup>1</sup>sergej-bytko@yandex.ru, <sup>2</sup>letsik91@mail.ru

**Abstract.** *Background.* Violations of the law by the preliminary investigation bodies are detected by the prosecutor when he conducts inspections of the implementation of the law, which are the main form of supervision by the prosecutor at the pre-trial stages of criminal proceedings. The result of such checks, as a rule, is the adoption by the prosecutor of a certain decision, which is commonly referred to as acts of prosecutorial response. However, the legislator has not clearly defined a list of acts of prosecutorial response to detected violations of criminal procedure legislation. The purpose of the work is based on the analysis of the current legislation and the practice of its application to consider the measures of prosecutorial response used in pre-trial criminal proceedings, as well as to make proposals for improving legislative regulation. *Materials and methods.* The article used normative legal acts and scientific works on the problem under study, official statistical data on the number of offenses at the pre-trial stages of the criminal process. The methodological basis was the universal dialectical method of cognition. Also, during the preparation of the article, the following methods were implemented: logical, formal-legal, statistical, and the study of practice. *Results.* The analysis of official statistical indicators on the activities of the prosecutor's office has been carried out, the features of the acts of the prosecutor's response issued following the results of the prosecutor's checks on detected violations of the law by the preliminary investigation bodies have been studied. *Conclusions.* Based on the results obtained, proposals have been made aimed at improving the efficiency of the activities of the prosecutor's office and the preliminary investigation bodies in this area.

**Keywords:** detection of violations, acts of prosecutorial response, preliminary investigation bodies, criminal proceedings, pre-trial proceedings, inquiry, investigation, prosecution bodies

**For citation:** Bytko S.Yu., Gracheva O.A. On the issue of legislative regulation of prosecutorial response measures to identified violations of the criminal procedural legislation by the bodies of preliminary investigation. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences.* 2022;(2):159–166. (In Russ.). doi:10.21685/2072-3016-2022-2-15

Надзорная деятельность органов прокуратуры за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия представляет собой гарантию того, что производство уголовного дела будет осуществлено в соответствии с законом, что конституционные права и свободы будут соблюдены и назначение уголовного судопроизводства будет реализовано в полном объеме. За 2021 г. в рамках осуществления надзорной деятельности на досудебных стадиях уголовного производства органами прокуратуры выявлено 5 172 609 нарушений закона, в том числе 3 464 543 на первоначальном этапе еще до возбуждения уголовного дела [1].

Большинство правонарушений законодательства органами предварительного расследования выявляются органами прокуратуры при осуществлении ими проверок исполнения закона, которые, в свою очередь, представляют собой основное средство надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Прокурорская проверка всегда имеет своей целью оценку соответствия деятельности органов предварительного расследования требованиям действующего законодательства, и ее результатом, как следствие, является принятие органами прокуратуры соответствующего решения. Подобные решения в научной литературе обозначают как меры прокурорского реагирования либо акты прокурорского надзора [2, с. 29–37; 3, с. 36–44; 4, с. 182–186; 5, с. 182–187].

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу (УПК) РФ, прокурор в досудебном производстве по уголовным делам реализует две функции: функцию надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, а также функцию осуществления уголовного преследования. Соответственно, прокурор имеет своей целью защиту и обеспечение прав и свобод граждан как при производстве следственных и иных процессуальных действий, так и при принятии тех или иных решений органами дознания и предварительного следствия. Если же прокурор выявляет правонарушение, то его обязанностью является реагирование на данное нарушение закона путем вынесения соответствующего акта прокурорского надзора.

Вопросам, посвященным сущности актов прокурорского реагирования, в научных кругах уделяется достаточно большое внимание, однако имеются различные точки зрения относительно их определения. Первая группа авторов считает указанные документы основным средством прокурорского реагирования на выявленные правонарушения [5, с. 183]. Другие же авторы утверждают, что акты прокурорского реагирования представляют собой основную форму полномочий прокурора по устранению правонарушений [6, с. 96]. Так, посредством акта реагирования прокурором акцентируется внимание должностных лиц на установленное (выявленное) нарушение закона.

Однако при наличии большего количества научных работ по данной проблематике надлежит констатировать тот факт, что некоторые вопросы, связанные с актами прокурорского реагирования, их классификацией, так и не получили должного освещения в научной литературе. Стоит отметить также, что понятие «акт прокурорского реагирования» на законодательном уровне не закреплено, также нормативно не регламентирована и форма его исполнения, поэтому данный термин носит исключительно теоретико-правовой характер.

Следует отметить, что акты прокурорского реагирования обладают рядом признаков, которые позволяют обозначить их место в системе средств прокурорского реагирования. К отличительным и характерным чертам можно отнести следующее:

- 1) письменная форма;
- 2) субъектность;
- 3) индивидуальность;
- 4) императивность;
- 5) законность;
- 6) обоснованность;
- 7) эффективность;
- 8) образование юридического факта;
- 9) оперативность.

Представляется, наиболее точным определением данной категории является его детерминация, т.е. действия прокурора, оформленные в письменной форме, направленные на устранение нарушений, выявленных прокурором при исполнении своих полномочий [7, с. 157].

Исходя из этого, представляется возможным определить акт прокурорского надзора в досудебном уголовном процессе как процессуальную форму полномочия прокурора, направленную на устранение нарушения закона, где прокурор в установленном законом порядке в пределах своей компетенции дает оценку законности действий либо бездействия должностных лиц органов предварительного расследования [8, с. 212].

Поскольку весь арсенал полномочий прокурора в данном направлении надзора устанавливается уголовно-процессуальным законодательством, исходя из анализа положений ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», то вопрос об использовании прокурором общенадзорных средств реагирования, предусмотренных указанным нормативным актом, остается открытым.

На этот счет ряд ученых имеют категоричную точку зрения, утверждая, что в уголовно-процессуальном законодательстве не предусматривается вынесение прокурором таких актов, как представление и протест об устранении правонарушений, допущенных дознавателем либо следователем [9, с. 123].

Другие, напротив, полагают, что прокуроры, реализуя надзорную функцию на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, могут применять положения как Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», так и УПК РФ, используя все средства прокурорского надзора [10, с. 41].

Анализируя ст. 37 УПК РФ, необходимо сказать, что на досудебной стадии наиболее распространенной формой реагирования на выявленные нарушения законодательства является требование, посредством вынесения которого прокурор оперативно устраняет выявленные нарушения закона в ходе предварительного расследования.

К тому же в УПК РФ говорится о возможности вынесения прокурором требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных на этапе доследственной проверки. До недавнего времени данное полномочие могло быть применено только на стадии предварительного расследования и до возбуждения уголовного дела данное средство реагирования у прокурора отсутствовало.

Данная ситуация была урегулирована законодателем путем внесения соответствующих изменений в ст. 37 УПК РФ, когда прокурору было предоставлено право требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных как при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, так и при производстве предварительного следствия и дознания.

До устранения пробельности в уголовно-процессуальном законодательстве данная ситуация разрешалась прокурорами на практике путем вынесения представления об устранении нарушений закона, закрепленного в законодательстве не нормами УПК РФ, а нормами Закона о прокуратуре РФ общенадзорного характера.

С одной стороны, в приведенном случае применяется правило использования общей нормы в отсутствие нормы специальной, а точнее – наличия пробела в отраслевом законодательстве, однако, с другой стороны, вопрос о правомерности использования в уголовном процессе, отличающемся строгой регламентацией процессуальной деятельности всех его субъектов, не указанного в нем акта прокурорского реагирования остается открытым.

Смещение полномочий прокурора в различных отраслях прокурорского надзора представляется недопустимым, поскольку разделение последних законодателем было осуществлено с определенной целью: обеспечение максимально допустимого уровня гарантированности прав и свобод человека и гражданина и законности в отдельных сферах правового регулирования с учетом их специфики, а также исходя из собственных предметов, пределов и правовых средств. С другой стороны, другие отрасли надзора соотносятся с общенадзорной деятельностью прокурора как часть и целое, соответственно, полномочия, предоставленные прокурору в рамках общего надзора, могут применяться и в иных сферах надзора специального характера.

Иными словами, применение представления прокурора как субъекта уголовно-процессуальных отношений на стадии досудебного производства по уголовному делу на настоящий момент не имеет правового обоснования. Особый процессуальный статус прокурора предписывает ему строгое соблюдение закона в пределах полномочий, предоставленных ему законом. Требование об устранении нарушения уголовно-процессуального законодательства вносится на единичное правонарушение. Следует полагать, что при выявлении нарушений норм УПК РФ в ходе досудебного производства прокурору необходимо поставить перед правоохранительным органом разрешение и иных задач, в том числе в целях исключения повторения допущенных и выявленных нарушений, но для этого ему необходимо применение более общего акта прокурорского реагирования, например представления.

С учетом изложенного представляются обоснованными предложения, имеющие место в науке, относительно перспективы нормативно-правового закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве возможности внесения прокурором представления об устранении нарушений закона в ходе производства предварительного расследования. Если говорить о сроках устранения нарушения, то это должно зависеть от срока предварительного расследования, не равняться ему и не превышать его.

Таким образом, особенности правового регулирования системы актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона могут быть наглядно продемонстрированы на примере осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства. В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством у прокурора имеется правовая возможность требовать устранения нарушений уголовно-процессуального закона не только после возбуждения уголовного дела, но и на стадии регистрации и проверки сообщения о преступлении, что может рассматриваться как существенный шаг к обеспечению законности на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

При этом такой вид акта прокурорского реагирования, как представление прокурора, с точки зрения законодателя на настоящее время неприменим

в сфере досудебного уголовного судопроизводства, что не может признаваться обоснованным исходя из целей такого представления: представление об устранении нарушений закона не только направлено на регулирование определенной сферы общественных отношений, но и преследует цели устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

Устранение выявленного пробела в законодательстве возможно путем внесения изменений в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в части закрепления полномочий прокурора по внесению органам предварительного расследования представления об устранении нарушений закона. При этом более углубленного исследования заслуживают вопросы установления сроков рассмотрения такого акта прокурорского реагирования, которые должны определяться дифференцированно исходя из сроков предварительного следствия и дознания.

### Список литературы

1. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 18.03.2022).
2. Богословская Е. В. Меры прокурорского реагирования по устранению нарушений разумного срока уголовного преследования // Российское законодательство: новые проблемы, новые решения : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Тула, 15 апреля 2015 г.). М. : Международный юридический ин-т, 2016. С. 29–37.
3. Буланова Н. В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4 (42). С. 36–44.
4. Гречина С. В. Понятие и классификация правовых средств прокурорского надзора и мер прокурорского реагирования // Крымские юридические чтения : сб. тр. науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 16 октября 2015 г.). Симферополь : Ариал, 2016. С. 182–186.
5. Ергашев Е. Р. К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 4 (9). С. 182–187.
6. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. Г. П. Химичевой. М. : Юнити, 2001. 156 с.
7. Прокурорский надзор : учеб. для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. 479 с.
8. Терехин А. А. Классификация актов прокурорского реагирования в уголовном процессе // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2010. № 3 (24). С. 209–214.
9. Буланова Н. В., Тамаев Р. С., Халиулин А. Г. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 2 (4). С. 41–47.
10. 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. 120–123.

### References

1. The results of the activities of the prosecutor's office of the Russian Federation. *Prosecutor General's Office of the Russian Federation*. (In Russ.). Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (accessed 18.03.2022).

2. Bogoslovskaya E.V. Prosecutorial response measures to eliminate violations of a reasonable period of criminal prosecution. *Rossiyskoe zakonodatel'stvo: novye problemy, novye resheniya: sb. materialov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Tula, 15 aprelya 2015 g.) = Russian legislation: new problems, new solutions: proceedings of the International scientific and practical conference (Tula, April 15, 2015)*. Moscow: Mezhdunarodnyy yuridicheskiy in-t, 2016:29–37. (In Russ.)
3. Bulanova N.V. Acts of prosecutorial response to violations of the law committed by the bodies of inquiry and bodies of preliminary investigation in the pre-trial stages of the criminal process. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation*. 2014;(4):36–44. (In Russ.)
4. Grechina S.V. The concept and classification of legal means of prosecutorial supervision and the mayor of prosecutorial response. *Krymskie yuridicheskie chteniya: sb. tr. nauch.-prakt. konf. (g. Simferopol', 16 oktyabrya 2015 g.) = Crimean Legal Readings: proceedings of the scientific and practical conference (Simferopol, October 16, 2015)*. Simferopol: Arial, 2016:182–186. (In Russ.)
5. Ergashev E.R. To the discussion about the concept, features, properties of the act of prosecutorial response. *Rossiyskiy zhurnal pravovyykh issledovaniy = Russian Journal of Legal Studies*. 2016;(4):182–187. (In Russ.)
6. Khimicheva G.P. (ed.). *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: uchebnik = Prosecutorial supervision in the Russian Federation: textbook*. Moscow: Yuniti, 2001:156. (In Russ.)
7. Vinokurov Yu.E. (ed.). *Prokurorskiy nadzor: ucheb. dlya bakalavrov = Prosecutor's supervision: textbook for bachelors*. 11<sup>th</sup> ed., rev. and add. Moscow: Yurayt, 2013:479. (In Russ.)
8. Terekhin A.A. Classification of acts of prosecutorial response in criminal proceedings. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo = Bulletin of Omsk University. Series: Law*. 2010;(3):209–214. (In Russ.)
9. Bulanova N.V., Tamaev R.S., Khaliulin A.G. Implementation of prosecutorial supervision over the procedural activities of the preliminary investigation bodies. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation*. 2008;(2):41–47. (In Russ.)
10. Sogoyan V.L. Protest, presentation, warning as a means of prosecutorial supervision to ensure a reasonable period of pre-trial proceedings. *Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and economy; entrepreneurship; law and administration*. 2017;(3):120–123. (In Russ.)

#### Информация об авторах / Information about the authors

##### **Сергей Юрьевич Бытко**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры прокурорского  
надзора и криминологии, Саратовская  
государственная юридическая академия  
(Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1)

E-mail: sergej-bytko@yandex.ru

##### **Sergey Yu. Bytko**

Doctor of juridical sciences, associate  
professor, professor of the sub-department  
of prosecutorial supervision and  
criminology, Saratov State Law Academy  
(1 Volskaya street, Saratov, Russia)

##### **Ольга Алексеевна Грачёва**

кандидат юридических наук, доцент  
кафедры прокурорского надзора  
и криминологии, Саратовская  
государственная юридическая академия  
(Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1)

E-mail: letsik91@mail.ru

##### **Olga A. Gracheva**

Candidate of juridical sciences, associate  
professor of the sub-department  
of prosecutorial supervision and  
criminology, Saratov State Law Academy  
(1 Volskaya street, Saratov, Russia)

**Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов / The authors declare no conflicts of interests.**

**Поступила в редакцию / Received 05.04.2022**

**Поступила после рецензирования и доработки / Revised 30.04.2022**

**Принята к публикации / Accepted 06.05.2022**