

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ,  
РЕГИСТРАЦИИ И РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ  
И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

О. А. Куницина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 сентября 2021 г.

**Аннотация:** исследованы вопросы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Проанализировано законодательство в сфере учетно-регистрационной дисциплины, статистические данные, озвученные на коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2021 г. Выявлено несовершенство процессуального законодательства, регулирующего вопросы реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия. Обозначены предложения по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в данной области.

**Ключевые слова:** сообщение о преступлении, стадия возбуждения уголовного дела, прокурорский надзор.

**Abstract:** the article examines the issues of ensuring the legality of the prosecutor when receiving, registering, considering and resolving statements and reports of crimes. The legislation in the field of accounting and registration discipline, statistical data announced at the board of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation dated March 17, 2021, was analyzed. The imperfection of the procedural legislation governing the implementation of the powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws when receiving, registering and resolving reports of crimes in the bodies of inquiry and preliminary investigation was revealed. Suggestions for improving the criminal procedure legislation in this area are outlined.

**Key words:** report of a crime, the stage of initiation of a criminal case, prosecutor's supervision.

Надзор за исполнением органами предварительного расследования законодательства на первоначальной стадии уголовного процесса является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной прокуратуры (абз. 4 п. 2 ст. 1, ст. 29, 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)<sup>1</sup>. От его эффективности и действенности зависят обеспечение защиты прав граждан и организаций на

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 79.

доступ к правосудию в сфере уголовного судопроизводства и тем самым возмещение ущерба, причиненного преступным деянием; защита личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования; формирование достоверной правовой статистики; соблюдение учетно-регистрационной дисциплины и др.

По итогам 2020 г. прокурорами в пределах своей компетенции выявлено более 4,1 млн нарушений законодательства федерального уровня, защищены права 1 млн граждан.

При этом в досудебном производстве в 2020 г. своевременно выявлено 5,1 млн нарушений в области уголовного и уголовно-процессуального законодательства (–1 %), в том числе при уголовно-правовой регистрации – 3,5 млн (–3,7 %), при производстве следствия и дознания – 1,6 млн (+5,5 %). В целях устранения нарушений в указанных сферах направлено 430 тыс. требований (+5,7 %), 102,4 тыс. представлений и информации (+0,4 %), отменено более 1,8 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел<sup>2</sup>.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что по результатам дополнительно проведенных проверок возбуждено всего лишь 165 099 уголовных дел (что составляет 9 % от общего числа отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела).

Кроме того, на фоне небольшого прироста числа зарегистрированных преступлений (с 2,024 млн в 2019 г. до 2,044 в 2020 г. (+1 %)) опасной выглядит и тенденция увеличения тяжких и особо тяжких преступлений до 27,6 % (+14 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года). Диспропорция роста общего числа зарегистрированных преступлений и значительного прироста тяжких и особо тяжких преступлений позволяет утверждать, что еще значительное число преступлений небольшой и средней тяжести остаются скрытыми от учета. Косвенно на это указывают и данные о снижении числа выявленных нарушений при уголовно-правовой регистрации до 3,5 млн (–3,7 %), озвученные 17 марта 2021 г. на коллегии Генеральной прокуратуры РФ.

Анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, ведомственных и межведомственных актов<sup>3</sup>, надзорной практики в сфере

---

<sup>2</sup> Об итогах работы органов прокуратуры в 2020 году и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год : решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2021 г. // Официально документ опубликован не был.

<sup>3</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921 ; 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8070 ; О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020) // Там же. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 79 ; О едином учете преступлений (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») : приказ Генерального прокурора России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353,

учетно-регистрационной дисциплины органов досудебного производства, мнений ученых<sup>4</sup>, исследовавших этот вопрос, свидетельствуют о недостаточно эффективном и действенном текущем прокурорском надзоре за законностью при рассмотрении и разрешении поступивших заявлений и сообщений о преступлениях.

М. В. Сидоренко полагает, что УПК РФ в п. 1 ч. 2 ст. 37 адресует участников уголовно-процессуальных отношений, возникающих в стадии возбуждения уголовного дела, к несуществующему федеральному закону. Автор справедливо обращает внимание на то, что система существующих требований по исследуемому вопросу определяется рядом ведомственных и межведомственных подзаконных актов<sup>5</sup>, устанавливающих свои особенности.

Последнее, по обоснованному мнению некоторых ученых<sup>6</sup>, негативно сказывается на эффективности и действенности прокурорского надзора в исследуемой области, нередко приводит к необоснованным ограничениям прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства в том или ином качестве.

Ярким примером тому являются факты прямого и завуалированного отказов в приеме сообщений о преступлении. На практике встречаются случаи<sup>7</sup> замены разных по правовому содержанию порядков осуществления проверок заявлений и сообщений о преступлениях.

Так, органы предварительного следствия неоправданно широко, как нам представляется, трактуют положения подп. 1 п. 20 Инструкции «Об

ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (в ред. от 15.10.2019) // Рос. газета. 2006. 25 янв. ; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия : приказ Генерального прокурора России от 5 сентября 2011 г. № 277 (в ред. от 05.12.2016) // Законность. 2011. № 12 ; 2017. № 1 ; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : приказ Генерального прокурора России от 28 декабря 2016 г. № 826 // Там же. 2017. № 3 ; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : приказ Генерального прокурора России от 26 января 2017 г. № 33 // Там же. № 5 ; Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц : приказ МВД России № 38, Генерального прокурора России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. // Рос. газета. 2015. 30 марта.

<sup>4</sup> Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / Е. А. Бурмистрова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 211.

<sup>5</sup> См.: Сидоренко М. В. Правовая определенность через призму законодательных ошибок уголовно-процессуального права России // Российский следователь. 2016. № 4. С. 36.

<sup>6</sup> См.: Овсянников И. В. Действия и решения на начальном этапе досудебного производства должны быть тоже законными // Законность. 2017. № 4. С. 45–49.

<sup>7</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 22 августа 2018 г. по делу № 33а-6128/2018. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/basmannyj/cases/docs/content/5f5a1c7d-604f-4941-95d7-6db650ea391d>

организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах системы Следственного комитета Российской Федерации»<sup>8</sup>, согласно которому заявления и обращения, не содержащие сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат регистрации в книге и не требуют процессуальной проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ.

Рассредоточение положений, регулирующих порядок приема, регистрации, рассмотрения и разрешений заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях в документах, имеющих разную юридическую силу, влияет на эффективность осуществления прокурорского надзора в данной области в целом.

Необходимым, по обоснованному мнению В. Н. Исаенко, представляется принятие федерального закона «Об учете преступлений», который нормативно оформил бы обязанности органов предварительного расследования по использованию цифровых технологий с целью незамедлительного сообщения органам прокуратуры информации о фактах обращений граждан с заявлениями о совершении преступлений, проводимых по ним доследственных проверок и принимаемых процессуальных решениях компетентных должностных лиц<sup>9</sup>.

Отрицательное воздействие на эффективность и действенность осуществления прокурорского надзора в исследуемой области оказывает также отсутствие в УПК РФ нормативных положений, устанавливающих какие-либо сроки предоставления надзирающему прокурору материалов доследственной проверки. Согласно ч. 4 ст. 148 УПК РФ должностное лицо обязано в течение суток направить надзирающему прокурору лишь копию решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Надлежащая проверка прокурором законности и обоснованности соответствующего постановления, вынесенного компетентным должностным лицом, возможна лишь при тщательном и всестороннем изучении отказного материала в полном объеме.

Отсутствие у надзирающего прокурора возможности своевременно произвести проверку такого материала способно привести к нарушению принципов уголовного процесса в части осуществления уголовного судопроизводства в разумные сроки (ст. 6.1 УПК РФ).

Таким образом, важно, чтобы прокурору своевременно предоставлялись не только копии вышеуказанного процессуального решения, но и материалы доследственных проверок.

Размещение постановления по результатам проведенной проверки, а также материалов в базе данных посредством модернизированного

---

<sup>8</sup> Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации : приказ Следственного комитета России от 11 октября 2012 г. № 72 // Рос. газета. 2013. 6 марта.

<sup>9</sup> См.: Исаенко В. Н. Использование цифровых технологий при осуществлении прокурорского надзора за исполнением при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (правовые и организационные аспекты) // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6, № 3 (20). С. 165.

специального программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики позволит разрешить проблему своевременного предоставления прокурору соответствующих процессуальных документов, изготавливаемых в стадии возбуждения уголовного дела.

Л. В. Головки обоснованно констатирует, что недопустимо установление какого-либо срока признания прокурором постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным с последующей его отменой. Существующий срок, по мнению автора, препятствует движению уголовного процесса, доступу потерпевших к правосудию. Следует также согласиться с автором в том, что сроки реагирования на нарушения закона на начальной стадии уголовного судопроизводства должны быть предусмотрены организационно-распорядительными документами, принимаемыми органами прокуратуры. При этом нарушение таких сроков должно влечь применение мер дисциплинарной ответственности к надзирающему прокурору, а не процессуальные последствия. Автор замечает также и то, что для руководителя следственного органа срок принятия решения об отмене незаконного и необоснованного постановления следователя УПК РФ не предусмотрен<sup>10</sup>.

Таким образом, для оптимизации надзорной деятельности органов прокуратуры представляется необходимым внесение в уголовно-процессуальное законодательство изменений, касающихся детальной регламентации вопросов реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законодательства при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении заявлений и сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях.

<sup>10</sup> См.: Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. М., 2016. С. 618. На этот парадокс обращают внимание и практики. См., например: *Петров А. В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность*. 2011. № 11. С. 32–37.

### Библиографический список

*Бабенко С. В.* Реализация процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве // *Законность*. 2019. № 12. С. 39–41.

*Быков В. М.* Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // *Российская юстиция*. 2016. № 11. С. 30–34.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. М., 2016.

Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / Е. А. Бурмистрова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019.

*Прушинский Д. И., Тугутов Б. А.* Роль прокуратуры в борьбе с укрытием преступлений // *Законность*. 2019. № 5. С. 17–21.

*Сидоренко М. В.* Правовая определенность через призму законодательных ошибок уголовно-процессуального права России // *Российский следователь*. 2016. № 4. С. 36.

*Татьянин Д. В., Мордвин А. В.* Отмена постановлений о прекращении уголовного дела в свете постановления Конституционного Суда Российской

Федерации от 14 ноября 2017 года // Вестник Удмуртского ун-та. 2017. Т. 27 (вып. 6). С. 135.

*Толстых А. В.* О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юрид. журнал. 2014. № 6. С. 142–46.

*Шигуров А. В., Шигурова Е. И.* К вопросу о полномочиях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Электронный научно-практический журнал «Современные научные исследования и инновации». 2016. № 3.

### References

*Babenko S. V.* Implementation of the procedural powers of the prosecutor in pre-trial proceedings // *Legality*. 2019. № 12. P. 39–41.

*Bykov V. M.* Legal status of the prosecutor at the pre-trial stages of criminal proceedings // *Russian Justice*. 2016. № 11. P. 30–34.

*Criminal Procedure Course / Ed. Doctor of Law, prof. L. V. Golovko. M., 2016.*

*Prosecutor's check. Methodology and tactics of carrying out: textbook / E. A. Burmistrova [et al.] ; ed. O. N. Korshunova. 2nd ed., Rev. and add. M., 2019.*

*Prushinsky D. I., Tugutov B. A.* The role of the prosecutor's office in the fight against sheltering crimes // *Legality*. 2019. № 5. P. 17–21.

*Sidorenko M. V.* Legal certainty through the prism of legislative errors of the criminal procedure law of Russia // *Russian investigator*. 2016. № 4. P. 36.

*Tatyanin D. V., Mordvin A. V.* Cancellation of decisions to terminate a criminal case in the light of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 14, 2017 // *Bulletin of Udmurt University*. 2017. Vol. 27 (issue 6). P. 135.

*Tolstykh A. V.* On the preparation and implementation of the prosecutor's order at the stage of initiation of a criminal case // *Russian juridical journal*. 2014. № 6. P. 142–146.

*Shigurov A. V., Shigurova E. I.* On the question of the powers of the prosecutor at the pre-trial stages of the criminal process // *Electronic scientific-practical journal «Modern scientific research and innovations»*. 2016. № 3.

#### *Для цитирования:*

*Куницына О. А.* Актуальные проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3697>

#### *Recommended citation:*

*Kunitsina O. A.* Current problems of the prosecutor's ensuring the law when receiving, registration and consideration of applications and reports of crimes // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 4 (47). P. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3697>

*Воронежский государственный университет*

*Куницына О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности*

*E-mail: 89507663716@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Kunitsina O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Power and Law Enforcement Activity Department*

*E-mail: 89507663716@mail.ru*