

УДК 343.1(075.8)

**Ратков А. Н.,***доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин,
Сочинский филиал Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент*

МЕСТО ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Автор обосновывает вывод о том, что в настоящее время прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства не осуществляет уголовное преследование. Предоставленные ему на этом этапе производства по уголовному делу полномочия полностью входят в содержание надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. При этом принадлежащие прокурору определенные полномочия требуют своего пересмотра.

Ключевые слова: прокурор; уголовное преследование; надзор; дознание; предварительное следствие.



В январе 2022 года прокуратура Российской Федерации будет отмечать свое 300-летие. За прошедшие триста лет, казалось бы, все принадлежащие прокуратуре функции должны были пройти проверку временем, обрести четкость и ясность в формальном и содержательном плане. Но, касаясь содержания деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса, такого вывода сделать нельзя.

Обратившись к действующей редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре, Закон), можно увидеть, что в нем по-прежнему в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры закреплено осуществление уголовного преследования, а одним из видов прокурорского надзора является надзор за органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие (ч. 2 ст. 1 Закона). При этом и в первом, и во втором случаях в Законе разъясняется, что реализуются предоставляемые прокурору полномочия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Таким образом, прежде всего, согласно Закону о прокуратуре, в интересующей нас сфере прокурор выполняет две процессуальные функции: уголовного преследования и надзора за осуществлением соответствующими органами дознания и предварительного следствия.

Что касается надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, то в Законе наличествует глава 3 с аналогичным названием (не считая еще и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность), в ст. 29 которой определен в общих чертах предмет

этой отрасли надзора, а в ст. 30 содержится уже упоминавшаяся отсылка к УПК РФ, в соответствии с которым и устанавливаются в этой части полномочия прокурора.

Применительно же к содержанию уголовного преследования в действующей редакции Закона есть только ч. 2 ст. 35, где сказано, что, осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя. Чем должен заниматься прокурор, осуществляя уголовное преследование до суда, то есть на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в Законе не разъясняется. Его авторы вообще не назвали никаких конкретных действий, составляющих содержание этих полномочий и не сделали никаких пояснений относительно содержания уголовного преследования, осуществляемого органами прокуратуры до судебного разбирательства. Нет в Законе и каких-либо критериев, позволяющих разграничить прокурорское досудебное уголовное преследование и надзор за органами расследования. Отсюда и бытующие противоположные взгляды специалистов на сущность этих направлений деятельности прокурора. «Исходя из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон, а прокурор причислен к одной из противоположных сторон (п. 47 ст. 5 УПК РФ), — замечает известный процессуалист С. А. Шейфер, — представляется убедительным взгляд, согласно которому единственной функцией прокурора в уголовном процессе является уголовное преследование; осуществление же им надзорных полномочий — это способ или форма реализации этой функции на досудебном производстве (в суде такой формой становится государственное обвинение)» [6].

К. Амирбеков, комментируя изменения законодательства в связи с образованием Следственного комитета РФ, пишет обратное: «С этого времени прокуратура России не осуществляет функцию непосредственного обвинения и уголовного преследования в досудебном производстве, а только надзирает за соблюдением требований закона при осуществлении уголовного преследования органами следствия и дознания» [1].

Не касаясь уголовного преследования, осуществляемого прокурором в суде, с чем всегда существовала ясность, попытаемся разобраться в сущности двух обозначенных процессуальных функций прокурора на досудебных стадиях.

Под уголовным преследованием в УПК РФ понимается «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК РФ). В этой связи автору данной статьи ранее, еще до изменений уголовно-процессуального законодательства в 2007 году, доводилось обосновывать вывод о том, что сущность уголовного преследования прокуратуры в досудебном производстве заключается лишь в праве органов прокуратуры производить расследование уголовных дел о преступлениях своей подследственности и ни в чем более. Все остальные полномочия прокурора являют собой суть надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие [2]. Тогда, да и сейчас, этот довод подтверждался и подтверждается как самим Законом в прежней редакции, комментариями к законодательству о прокуратуре, так и разъяснениями в учебной литературе того времени, где содержание досудебного уголовного пре-

следования, осуществляемого прокуратурой, раскрывалось лишь через следственную деятельность или следователей прокуратуры, или самого прокурора¹.

Для иллюстрации такого вывода обратимся к Закону «О прокуратуре РФ» в прежней редакции. Раскрывая содержание уголовного преследования на досудебных стадиях производства по уголовному делу, в статье 31 Закона четко разъяснялось: «Осуществляя уголовное преследование, органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации к их компетенции» [3]. И всё! Ничего более в существовавшей ранее норме к этой функции не относилось. После вывода следователей из подчинения прокурора, статья 31 из Закона «О прокуратуре» была исключена [4]. Создание независимого Следственного комитета РФ еще более отдалило прокуратуру от той функции, которая выражает суть уголовного преследования на досудебных стадиях — самостоятельное осуществление предварительного расследования в форме предварительного следствия, в процессе которого и происходит изобличение подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Прокурор при этом выполняет важную функцию надзора за законным и обоснованным уголовным преследованием, но не само уголовное преследование.

В настоящее время, когда существенно пересмотрены и другие полномочия прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, говорить об уголовном преследовании, осуществляемом прокуратурой на этапе предварительного расследования, как представляется, нет оснований. Осмелимся заверить, что сегодня прокуратура не осуществляет уголовного преследования на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. В процессе досудебного производства все предоставленные прокурору полномочия охватываются содержанием его деятельности в рамках осуществления надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

В этом убеждает и такая следующая формальность: статья 37 УПК РФ, определяя процессуальный статус прокурора, в части 2 закрепляет его полномочия в ходе досудебного производства, но при этом в ней об уголовном преследовании упоминается только в связи с деятельностью следственного органа или органа дознания. Пункт 2 части 2 этой статьи уполномочивает прокурора «выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства». То есть не сам прокурор осуществляет уголовное преследование, а он лишь просит органы следствия или дознания решить вопрос об этом и при наличии к тому оснований начать его.

В то же время, наделяя прокурора полномочиями в ходе судебного производства по уголовному делу, та же ст. 37 УПК РФ обязывает прокурора поддерживать

¹ См., например: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под общ. ред. Ю. И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996. С. 3; Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустяна, А. П. Кизлыка, А. В. Ендольцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 152–161.

государственное обвинение, а в предусмотренных законом случаях предоставляет право «отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов своего решения» (п. 3 и п. 4 ст. 37 УПК РФ). Здесь закон уже непосредственно к полномочиям прокурора относит обязанность осуществления уголовного преследования.

Таким образом, процессуальная функция уголовного преследования присуща деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, но реализуется она только в процессе поддержания прокурором государственного обвинения в суде. На досудебных стадиях производства по уголовному делу прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, то есть не само уголовное преследование, а надзор за его законным и обоснованным производством уполномоченными субъектами других правоохранительных органов.

В этой связи возникает вопрос о целесообразности отдельного выделения в Законе о прокуратуре такого направления деятельности, как уголовное преследование. Установлено, что это направление реализуется лишь в процессе участия прокурора в рассмотрении дел судами. Но Закон о прокуратуре отдельно указывает на то, что самостоятельным направлением деятельности прокуратуры как раз-таки и является участие прокурора в рассмотрении дел судами. Этому направлению деятельности посвящен специальный раздел с соответствующим названием (раздел IV), в котором конкретизируются полномочия прокурора при этом. В упоминавшейся ст. 35 из этого раздела закрепляется, в том числе, и содержание уголовного преследования, осуществляемого прокурором в суде. Зачем же еще раз «выпячивать», делать акцент именно на этом направлении деятельности прокуратуры, отдавая тем самым предпочтение именно уголовному виду судопроизводства.

Представляется, что исключение в ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ» указания на наличие у прокуратуры такого основного направления деятельности, как уголовное преследование, будет способствовать правильному пониманию полномочий прокурора, уравнивает между собой значимость всех видов судопроизводства и будет соответствовать реальному закреплению компетенции прокурора при осуществлении им надзорной деятельности и участия в рассмотрении дел судами.

Современная надзорная деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса также не безоблачна и, по мнению целого ряда процессуалистов, требует совершенствования, которое бы определило более точное место прокурора в уголовном судопроизводстве. Например, представители Академии Следственного комитета Российской Федерации в полномочии прокурора по утверждению итогового процессуального акта — обвинительного заключения следователя — видят проявление обвинительного уклона, требующего от прокурора в этом случае направления всех своих сил в суде на «получение» обвинительного приговора вне зависимости от фактической доказанности обвинения. В качестве рецепта объективности вывода о доказанности обвинения ими предлагается передача права утверждения обвинительного заключения от прокурора руководителю следственного органа в соответствии с подследственностью и подсудностью. Про-

курор в этом случае, — отмечает и. о. ректора Академии СК РФ А. М. Багмет, — «независимо будет поддерживать государственное обвинение, а в случае отказа прокурора от поддержания обвинения в суде такое право необходимо предоставлять руководителю следственного органа»¹. Дополняет его другой представитель Академии СК РФ Ю. А. Цветков, утверждающий, что «... прокурорский надзор за следствием может стать объективным, а сама система — непротиворечивой тогда и только тогда, когда прокурор никоим образом не будет отвечать за конечный результат — за приговор. В противном случае этот надзор всегда будет направлен на то, чтобы минимизировать риск вынесения оправдательного приговора (путем блокирования направления в суд сложных с точки зрения доказывания уголовных дел), либо на то, чтобы всеми правдами и неправдами добиться вынесения обвинительного приговора, если дело находится в суде» [5].

Ранее свои доводы об устранении в целом прокурорского надзора за органами, осуществляющими предварительное расследование, уже высказывали Е. А. Киреева и И. С. Федотов². Е. А. Киреева, например, результат своих рассуждений о соотношении объема надзорных полномочий прокурора и содержания процессуальной самостоятельности дознавателя формулирует в форме вопроса: «Не стоит ли оставить прокуратуре функции надзора за соблюдением законности и поддержания государственного обвинения в суде, а дознавателей избавить от лишней процессуальной зависимости?»³.

Вряд ли своевременным будет выглядеть полное устранение прокурорского надзора за органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, но то, что определенные полномочия прокурора при этом виде надзора нуждаются в совершенствовании, на наш взгляд, очевидно.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Амирбеков К. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. — 2012. — № 6. — С. 67.
2. Ратьков А. Н. Содержание уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой в процессе досудебного производства // Философия и социальная динамика XXI века: проблемы и перспективы: сб. статей Второй международной конференции. Омск, СИБИТ, 2007. Ч. 2. С. 245–251.
3. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». М.: ЭЛИТ, 2004. С. 15.

¹ Багмет А. М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. — 2013. — № 12. — С. 57–60; Он же: О мерах по оптимизации полномочий следственных подразделений // Российская юстиция. — 2015. — № 1. — С. 22–27.

² Киреева Е. А. Проблемы отсутствия процессуальной самостоятельности дознавателя // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменениями уголовно-процессуального законодательства: Матер. межвуз. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч. 1. М.: Академия управления МВД России, 2008. С. 145–149; Федотов И. С. Значение изменения процессуального статуса участников уголовного судопроизводства // Вестник № 1. Воронеж: Ин-т МВД России, 2008. С. 33–35.

³ Киреева Е. А. Указ. соч. С. 148.

4. Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ.
5. Ю. А. Цветков. Реорганизация обвинительной власти: приднестровский эксперимент // Уголовное судопроизводство. — 2015. — № 1. — С. 47–54.
6. Шейфер С. А. Новеллы в уголовно-процессуальном законодательстве и практика их применения. Материалы науч.-практ. конференции // Юридический консультант. — 2008. — № 5. — С. 10.

Rat'kov A. N.

*Associate Professor of the Department of Criminal Disciplines
Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia),
Cand. Sc. Law, Associate Professor*

THE PLACE OF THE PROCURATOR AT PRE-LITIGATION STAGES OF THE CRIMINAL PROCEDURE

The author proves a conclusion that the procurator fails to exercise criminal prosecution at the pre-litigation stages of the criminal procedure of today. The powers confirmed to him at this stage of criminal proceedings completely correspond to the content of control of law enforcement by those bodies exercising inquests and preliminary investigations. At the same time those definite powers given to the procurator need their revision.

Key words: procurator; criminal prosecution; control; inquest; preliminary investigation.

