

Василенко Анна Андреевна

Vasilenko Anna Andreevna

аспирант Академии Генеральной прокуратуры
Российской ФедерацииPhD student, Academy of the Prosecutor General's
Office of the Russian Federation**О НЕОБХОДИМОСТИ РАСШИРЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА
И ИХ ЧЕТКОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ****THE NEED TO EXTEND
THE PROSECUTOR'S POWERS
AND REGULATE THEM CLEARLY
IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS****Аннотация:**

В статье рассмотрены особенности осуществления прокурором уголовного преследования в досудебном производстве, высказаны обоснованные сомнения в его эффективности. Причиной фактической отстраненности прокурора от реализации указанной функции является отсутствие у него правовых средств для осуществления уголовного преследования. Отмечено, что сегодня роль прокурора в досудебном уголовном преследовании в основном заключается в его обязанности всячески способствовать осуществлению такого уголовного преследования специально созданными для этого органами предварительного следствия и дознания. Подобное положение прокурора не отвечает его процессуальному статусу главного участника уголовного процесса со стороны обвинения. Поэтому автор пришел к выводу, что для выхода из сложившейся ситуации законодателю следует пересмотреть процессуальное положение прокурора в досудебном производстве и модернизировать существующие у него полномочия. Так, прокурору следует предоставить роль процессуального руководителя предварительным расследованием. Такое процессуальное положение прокурора в качестве руководителя и координатора деятельности участников уголовного процесса со стороны обвинения будет соответствовать поставленным перед ним задачам в современном состязательном уголовном процессе России. В частности, речь идет о постоянной и полноценной реализации последним функции обвинения как на стадии возбуждения уголовного дела, так и в ходе предварительного расследования, а также об эффективном осуществлении им от имени государства уголовного преследования.

Ключевые слова:

прокурор, функции прокурора, полномочия прокурора, уголовное преследование, досудебное производство, процессуальное руководство расследованием, состязательность.

Summary:

The study discusses the features of bringing a criminal prosecution by a prosecutor in pre-trial proceedings as the effectiveness of this process gives rise to justifiable doubts. In fact, the reason for non-fulfillment of this function by the prosecutor is the lack of legal means for bringing a criminal prosecution. The research notes that, nowadays, the role of the prosecutor in pre-trial criminal prosecution lies in his/her duty to contribute in every way to the prosecution by the preliminary investigation and inquest bodies created to that purpose. Such a role of the prosecutor does not meet his/her procedural status of the principal party to the criminal proceedings for the prosecution. Therefore, the author concludes that in order to overcome the current situation, the legislator should reconsider the prosecutor's procedural status in pre-trial proceedings and modernize his/her powers. Thus, the prosecutor should be given the role of the procedural leader in a preliminary investigation. Such procedural status of the prosecutor as the head and coordinator of the activities of the parties to the criminal process for the prosecution will correspond to the tasks assigned to him/her in the modern adversarial criminal procedure in Russia. In particular, it is referred to the ongoing and full performance of the prosecution functions by the latter both at the stage of initiating a criminal case and during the preliminary investigation, as well as the effective criminal prosecution on behalf of the state.

Keywords:

prosecutor, prosecutor's functions, prosecutor's powers, criminal prosecution, pre-trial proceedings, procedural leadership of the investigation, adversariality.

В современном уголовном процессе прокурор, действуя от имени государства, на основании ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) в ходе уголовного судопроизводства в пределах своей компетенции обязан осуществлять уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. При этом, исходя из положений ч. 2 ст. 15 УПК РФ, его основной функцией в уголовном судопроизводстве, бесспорно, остается функция обвинения.

Напомним, что законодатель под «уголовным преследованием» понимает процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ч. 1 ст. 5 УПК РФ). Однако в настоящее время не все согласны признать прокурора полноценным участником уголовного преследования, имея для этого убедительные основания.

К примеру, С.В. Бажанов склонен называть термин «уголовное преследование» анахронизмом, употребление которого лишь искажает устоявшиеся представления об уголовно-процессуальной деятельности субъектов правоприменения в традиционных стадиях уголовного процесса: возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Что касается деятельности прокурора, связанной с осуществлением уголовного преследования, то, по мнению автора, пока такая деятельность будет называться «уголовным преследованием», она продолжит ассоциироваться с правом на производство следственных действий [1], что, как известно, прокурор сегодня делать не уполномочен.

Годом позже С.В. Бажанов в своей статье в продолжение ранее высказанной точки зрения добавил, что в случае использования устоявшейся формулировки «уголовное преследование» тезис, сформулированный законодателем в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, можно изложить несколько иначе и проще: прокурор является должностным лицом, уполномоченным от имени государства осуществлять предварительную проверку первичной информации о преступлении, возбуждать уголовное дело и осуществлять расследование в форме дознания или предварительного следствия [2, с. 31–32].

Следует признать, что доводы С.В. Бажанова звучат довольно убедительно. Безусловно, осуществление уголовного преследования в том понимании, которое содержится в п. 55 ч. 1 ст. 5 УПК РФ, предполагает более широкие процессуальные полномочия и возможности, чем те, которыми сегодня наделен прокурор. На это указывает и совокупность полномочий как следователя, так и дознавателя, которые вместе с прокурором на основании ст. 21 УПК РФ осуществляют от имени государства уголовное преследование.

Трудно не согласиться с тем, что после реформы 2007 г. сохраненных за прокурором полномочий, направленных на реализацию им функции уголовного преследования в досудебном производстве, явно недостаточно для того, чтобы эффективно осуществлять такое уголовное преследование в целостном виде.

С полным основанием заявлять о правовой неопределенности в вопросе о полномочиях прокурора в досудебном производстве по осуществлению функции уголовного преследования позволяет еще и анализ процессуального положения прокурора, которое у него было до реформы 2007 г. Так, он был вправе лично возбуждать уголовное дело и поручать его расследование дознавателю, следователю, нижестоящему прокурору либо принимать его к своему производству, давать дознавателю и следователю согласие на возбуждение уголовного дела. Прокурор мог присутствовать при производстве следственных и иных процессуальных действий, непосредственно участвовать в них, а также без принятия уголовного дела к производству лично его производить [3]. Разумеется, именно такие полномочия, на наш взгляд, давали ему в ходе досудебного производства возможность в полном объеме осуществлять от имени государства уголовное преследование. Вот почему сегодня, как представляется, без таких полномочий сложно говорить о том, что прокурор осуществляет уголовное преследование в том понимании, которое содержится в п. 55 ч. 1 ст. 5 УПК РФ.

Получается, что фактически в настоящее время уголовное преследование в досудебном производстве в основном осуществляется органами предварительного следствия и дознания. При этом деятельность прокурора, в соответствии с предоставленными ему полномочиями, заключается в том, что он обязан всячески способствовать осуществлению такого уголовного преследования. Осуществлять же уголовное преследование самостоятельно и эффективно он не способен ввиду отсутствия необходимых для этого правовых средств.

Вместе с тем содержащийся сегодня в ст. 21 УПК РФ тезис об осуществлении прокурором уголовного преследования полностью согласуется с идеей профессора С.П. Герасимова. Ученый, определяя содержание функции уголовного преследования, различает два рода деятельности прокурора, в частности: непосредственное осуществление уголовного преследования (возбуждение и расследование уголовных дел) и участие прокурора в уголовном преследовании, осуществляемом другими органами [4, с. 47].

Это еще раз убеждает нас в том, что при характеристике участия прокурора в уголовном преследовании следует акцентировать внимание на то, что само уголовное преследование теперь фактически осуществляется органами предварительного расследования.

Подводя итог, следует сказать, что в настоящее время прокурор фактически не обладает полномочиями для осуществления уголовного преследования в том понимании, которое содержится в п. 55 ч. 1 ст. 5 УПК РФ. Возложенная же на прокурора в ст. 21, ч. 1 ст. 37 УПК РФ обязанность его осуществлять однозначно носит не подкрепленный правовыми предписаниями характер, что подтверждается явной несоразмерностью поставленных перед прокурором задач с имеющимся у него набором полномочий.

Выходом из сложившейся ситуации, как нам представляется, может стать новый взгляд на процессуальное положение прокурора в досудебном производстве и модернизация существующих у него полномочий. Реализовать «эволюционную» концепцию модернизации полномочий прокурора на практике можно с помощью предоставления прокурору роли процессуального руководителя предварительным расследованием, которое он будет осуществлять за счет специальных улучшенных и видоизмененных полномочий, в том числе направленных на осуществление им уголовного преследования.

Мы полагаем, что под процессуальным руководством расследованием следует понимать возможность прокурора в любой момент вмешаться в процесс расследования уголовного дела, направив его в «нужное русло» и тем самым устранив допущенные следователем (дознавателем) просчеты. Безусловно, такое руководство не должно оказывать негативное влияние на процессуальную самостоятельность следователя (дознавателя), что исключает вероятность превращения его в «опеку». А для того, чтобы избежать «командования» следователями и дознавателями, на законодательном уровне необходимо правильно перераспределить процессуальные полномочия между прокурором и руководителем следственного органа (начальником подразделения дознания).

К примеру, прокурору следует вернуть право возбуждать уголовное дело и передавать его следователю (дознавателю) для производства предварительного расследования; знакомиться с материалами любого уголовного дела и доследственной проверки, находящихся в производстве, давать по ним обязательные для исполнения указания о направлении расследования, выяснении определенных обстоятельств и т. д. [5].

Отметим, что и сотрудники прокуратуры положительно относятся к означенной идее. Об этом говорят результаты проведенного в 2016 г. Д.А. Сычевым анкетирования в рамках его диссертационного исследования. На вопрос о том, в каких дополнительных полномочиях нуждается прокурор для реализации уголовного преследования, 47 % респондентов заявили, что прокурору следует вернуть полномочия по процессуальному руководству расследованием [6, с. 252–253]. Сторонниками указанной идеи выступают А.В. Смирнов [7, с. 127] и Ю.К. Якимович [8].

Подобная модернизация полномочий прокурора уже произошла в ряде стран постсоветского пространства, например на Украине. Там в 2012 г. был принят новый Уголовный процессуальный кодекс [9]. Исходя из закрепленных в нем положений, прокурор является представителем стороны обвинения, осуществляющим процессуальное руководство досудебным расследованием. Означенная деятельность заключается в организации прокурором самого процесса досудебного расследования, определении его направлений, осуществлении им координации процессуальных действий и т. д. В целом процессуальное руководство расследованием является формой осуществления прокурором надзора за исполнением законов в процессе досудебного производства, позволяющей ему не только своевременно выявлять допущенные следователем нарушения закона, но и непосредственно устранять их [10].

Как нам представляется, именно такое процессуальное положение прокурора в качестве руководителя и координатора деятельности участников уголовного процесса со стороны обвинения будет соответствовать поставленным перед ним задачам в современном состязательном уголовном процессе России. Речь идет о постоянной и полноценной реализации последним функции обвинения как на стадии возбуждения уголовного дела, так и в ходе предварительного расследования, а также об эффективном осуществлении им от имени государства уголовного преследования. Лишь такое положение прокурора позволит говорить о нем как о доминирующем над другими участниками процесса представителе стороны обвинения.

Модернизация функций прокурора в досудебном производстве необходима еще и для того, чтобы искоренить существующее ныне всяческое внутреннее и очевидно бессмысленное противоборство между органами, ведущими расследование, с одной стороны, и прокуратурой – с другой. Такие процессуальные отношения между представителями единой стороны обвинения абсурдны и недопустимы, поскольку противоречат назначению уголовного судопроизводства, его принципам. Ведь следует учитывать, что состязательная модель процесса вовсе не предполагает наличие противоборства внутри сторон, его представляющих. Именно поэтому во взаимоотношениях между участниками уголовного процесса со стороны обвинения, в том числе возникающих в ходе осуществления уголовного преследования, элементы состязательности неприемлемы. На наш взгляд, предоставление прокурору роли процессуального руководителя предварительным расследованием позволит избежать возникновения подобной внутренней конфронтации между означенными участниками уголовного процесса со стороны обвинения.

Таким образом, с целью расширения полномочий прокурора, их четкой регламентации мы предлагаем внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 37 УПК РФ и изложить ее в следующей редакции: «Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции,

предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование: в досудебном производстве – в форме процессуального руководства расследованием, в судебном – в форме поддержания государственного обвинения, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия».

Ссылки:

1. Бажанов С.В. Правовое положение прокурора в уголовном процессе // Законность. 2008. № 7. С. 23–26.
2. Бажанов С.В. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // Там же. 2009. № 6. С. 31–35.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации до вступления в силу положений Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Герасимов С.И. Функция уголовного преследования в деятельности прокуратуры // Прокуратура в правовом государстве. М., 1997. 157 с.
5. О Концепции судебной реформы в РСФСР [Электронный ресурс] : постановление ВС РСФСР от 24 окт. 1991 г. № 1801-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 318 с.
7. Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс : учебник / под общ. ред. А.В. Смирнова. 6-е изд., перераб. М., 2015. С. 127.
8. Якимович Ю.К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8 (970). С. 3–7.
9. УПК Украины, принятый 13 апр. 2012 г. № 4651-VI [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page2> (дата обращения: 29.03.2018).
10. Смирнов М.І. Функціональна спрямованість діяльності прокурора у кримінальному провадженні // Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 3. С. 159–162.

References:

- Bazhanov, SV 2008, 'The legal status of the prosecutor in the criminal process', *Zakonnost'*, no. 7, pp. 23-26, (in Russian).
- Bazhanov, SV 2009, 'The place and role of the prosecutor's office in the system of law enforcement authorities', *Zakonnost'*, no. 6, pp. 31-35, (in Russian).
- Criminal Procedure Code of Ukraine No. 4651-VI adopted on April 13, 2012* 2018, viewed 29 March 2018, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page2>>, (in Ukrainian).
- Gerasimov, SI 1997, 'Function of criminal prosecution in the prosecutor's office activities', *Prokuratura v pravovom gosudarstve*, Moscow, 157 p., (in Russian).
- Smirnov, AV (ed.) & Kalinovsky, KB 2015, *The criminal process*, textbook, 6th ed., Moscow, p. 127, (in Russian).
- Smirnov, MI 2016, 'Functional scope of the prosecutor activity in criminal proceedings', *Yuridicheskij nauchnyy elektronnyy zhurnal*, no. 3, pp 159-162, (in Ukrainian).
- Sychev, DA 2016, *The profile of supervision and criminal prosecution and their implementation by the public prosecutor in pre-trial proceedings*, PhD thesis, Moscow, 318 p., (in Russian).
- Yakimovich, YuK 2015, 'The role of the prosecutor's office and the procedural functions of the prosecutor', *Zakonnost'*, no. 8 (970), pp. 3-7, (in Russian).