

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

В результате проведенной реформы досудебного производства в науке уголовного процесса отсутствует единство мнений относительно вопроса – позволяет ли совокупность полномочий, закрепленных как в ст. 37 УПК РФ, так и в других его нормах, говорить о сохранении за прокурором возможности осуществления уголовного преследования на досудебном производстве. Существующие научные взгляды можно разделить на три группы, которые объединяют представителей науки, высказывающихся: о невозможности осуществления уголовного преследования прокурором на досудебном производстве; об осуществлении уголовного преследования лишь отчасти, когда это связано с необходимостью осуществления уголовного преследования в досудебном производстве путем поддержания государственного обвинения; о сохранении за прокурором возможности уголовного преследования пусть и в ограниченном объеме.

Таким образом, прокурор, несмотря на существенное урезание полномочий, по-прежнему продолжает сохранять основополагающую роль на досудебном производстве. Однако наличие сочетания уголовного преследования и надзора за его осуществлением в отношении иных органов может быть связано с конкуренцией интересов, поэтому надзорная деятельность прокурора должна подпадать под судебный контроль, механизм которого должен совершенствоваться, в том числе и путем организационных мероприятий, направленных на формирование института следственных судей, необходимость существования которых получает все большее одобрение как представителей науки, так и практических работников.

В этой связи прокурору необходимо вернуть полномочия по возбуждению уголовного дела, прекращению уголовного преследования следователем без согласия прокурора должно быть исключено. В случае несогласия следователя с позицией прокурора относительно судьбы уголовного дела, ему должна быть предоставлена возможность обжаловать действия прокурора у следственного судьи, решение которого может быть отменено только в судебном порядке. Предлагается восстановить полномочия прокурору по самостоятельному составлению текста обвинительного заключения и изменению квалификации действий обвиняемого, предложенной следователем.

**Ключевые слова:** полномочия прокурора, прокурорский надзор, уголовное преследование, следственный судья.

Несмотря на то, что с 2007 года, когда была проведена реформа досудебного производства, прошло уже более 7 лет, в науке уголовно-процессуального права до сих пор продолжается дискуссия о необходимости осуществления как самой реформы, так и ее отдельных структурных элементов, изменяющих правовой статус и функциональную роль участников досудебного производства. Подобная неоднозначность в оценке произошедших изменений УПК РФ может свидетельствовать об отсутствии у законодателя четкой научно обоснованной концепции, положенной в основу проведенной реформы. К тому же ни чем не обоснованная спешка и отсутствие обсуждения в научно-практической сфере готовящихся преобразований, способствовали появлению странных законодательных новелл, содержание которых вызывает массу вопросов. К примеру, В.М. Быков [1] видит отсутствие логического объяснения действиям законодателя при попытке осмыслить вопрос – почему комплекс ранее существовавших полномочий

по надзору за следствием был устранен, несмотря на повышенную степень общественной опасности расследуемых деяний, но был оставлен в отношении дознания, которые к тому же расследуют меньший спектр преступлений.

При этом нельзя не отрицать тот факт, что сама по себе идея отделения следствия от прокуратуры и формирование единого следственного органа была востребована в научной среде еще с середины прошлого века. Загравивался данный аспект и в концепции судебной реформы 1991 года, где указывалось на недопустимость сочетания руководства следствием и надзора за ним, виду чего необходимость подобного преобразования в целом не подвергается сомнению. Так, характеризуя раннее существующее положение, Ю.П. Боруленков отмечает, что «...прокурор как бы сидел на двух «разъезжающихся» стульях: с одной стороны, был обязан обеспечивать соблюдение законности всеми заинтересованными лицами и органами, а с другой – поддерживал государственное обвинение на стороне обвинения

[2]». Вместе с тем, подобная характеристика не совсем точна ввиду того факта, что поддержание государственного обвинения в сочетании с надзорными полномочиями существует и сейчас. В данном случае уместнее подобную характеристику применить к существующему ранее закреплению правового положения прокурора, объединяющего по своей сути полномочия по руководству досудебным производством и надзором за ним. Указанные виды деятельности действительно в ряде случаев могут приобретать разнонаправленный вектор, когда в силу интересов эффективности осуществления уголовного преследования может быть ослаблена надзорная составляющая деятельности прокурора, что в свою очередь может привести к существенному ограничению и умалению прав личности.

Проблема заключается в том, что в действительности было предложено под видом отделения следствия от прокуратуры. Как отмечают ряд представителей науки уголовного процесса, фактически в правоприменительной деятельности надзорные полномочия за следствием были существенно урезаны, в результате чего возникли обоснованные сомнения в возможности эффективного надзора за законностью производства предварительного расследования. К тому же, неопределенность и наличие противоречий на уровне правовой регламентации создали основы для разнонаправленного толкования положений закона и возникновению конфликтов ведомственного характера, что также существенно влияет на степень обеспеченности законности досудебного производства. В частности, как указывает А.П. Кругликов, [3] в УПК содержатся положения, которые дают возможность сделать вывод, что в отдельных случаях не прокурор надзирает за следствием, а непосредственно руководитель следственных органов проверяет законность и обоснованность требований прокурора в случаях, когда дает согласие на неисполнение данных требований следователем.

Как уже указывалось, коррективы, внесенные в УПК РФ, устранили существовавшее ранее сочетание предоставленной прокурору возможности руководства досудебным производством и осуществления в отношении него надзорного производства. Однако без изменений остались положения УПК, устанавливаю-

щие закрепление за прокурором функции надзора и уголовного преследования в уголовном судопроизводстве. Закон о прокуратуре также указывает на уголовное преследование как на самостоятельное направление деятельности. Данное обстоятельство породило в науке полемику относительно того, как в новых условиях происходит сочетание данных направлений деятельности в досудебном производстве, какие полномочия характеризуют каждую из сторон деятельности.

По мнению В.А. Ефановой, «большинство ученых считают, что прокурор в уголовном процессе осуществляет только одну процессуальную функцию – функцию уголовного преследования (обвинения) [4]». Вывод весьма неоднозначный ввиду того, что, как правило, именно надзору отдается приоритетное место в системе направлений деятельности прокуратуры. В своих дальнейших рассуждениях автор приходит к выводу, что состоявшееся ограничение полномочий не «влияет на принципиальную оценку роли прокурора как руководителя всей системы уголовного преследования», так как деятельность органов досудебного производства осуществляется непосредственно для прокурора, и с той целью, чтобы позволить ему эффективно осуществить в дальнейшем уголовное преследование на стадии судебного производства. По мнению других ученых, в частности О.Г. Дьяконовой и П.В. Спесивцева [5], уголовное преследование прокурором на досудебном производстве носит эпизодический характер и, как правило, связано с необходимостью поддержания прокурором в дальнейшем государственного обвинения.

Высказывается также и крайняя позиция, согласно которой прокурор больше не осуществляет уголовного преследования на досудебном производстве. Так, согласно мнению В. Стрельникова [6], ввиду состоявшихся изменений, необходимо отказаться от употребления в терминологии понятия, определяющего возможность осуществления прокурором на досудебном производстве уголовного преследования, заменив его термином – принятие необходимых мер по привлечению виновных лиц к уголовной ответственности.

Как видим, вопрос о соотношении прокурорского надзора и уголовного преследования

является весьма дискуссионным, ввиду чего нельзя однозначно утверждать, что какая-либо из данных функций должна превалировать над другой или же их необходимо рассматривать как равнозначные. Основы для дискуссии по данному вопросу были заложены еще в процессе исторического пути развития прокуратуры, которая изначально функционировала как надзорный орган. В этом смысле, последующее появление полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве в результате судебной реформы 1864 г., отражало учет развития института прокуратуры за рубежом, модельная роль которой существенно изменилась с момента ее создания Петром I. В этот период прокуратура рассматривалась как элемент состязательного процесса, выражавший позицию государства о необходимости уголовного преследования. Советский этап развития объединил в себе два данных направления функционирования, тем самым заложил основу для коллизии интересов, вытекающих из целей конечной деятельности данных функций. Большинство ученых связывает наличие коллизии с тем фактом, что в случае если прокурор будет самостоятельно осуществлять уголовное преследование, в частности, проводить следственные действия, применять меры пресечения, иным образом ограничивать права и свободы личности, то надзор за законностью данных действий практически неосуществим. Теоретически, в целях преодоления коллизии интересов, можно представить ситуацию, что все решения прокурора должны проходить проверку в вышестоящей прокуратуре, но тогда это был бы ведомственный контроль, который существенно отличается от надзорной деятельности. Поэтому, несмотря на длительное сочетание указанных направлений деятельности, говорить о возможности равнозначного и полноценного осуществления функций уголовного преследования и надзора за его осуществлением с теоретической точки зрения невозможно, какой-то из них на практике будет отдано предпочтение в ущерб другой. Сторонники необходимости сохранения полноценности в осуществлении уголовного преследования указывают на необходимость рассмотрения надзорной деятельности как вспомогательного аспекта осуществления уголовного преследования, который дает воз-

можность прокурору добиться качественного проведения расследования от поднадзорных субъектов в тех случаях, когда он сам лично не видит необходимости осуществлять уголовное преследование в полном объеме. Тем самым вся деятельность органов дознания и следствия должна носить подчиненный воле прокурора характер, поэтому говорить о какой-либо процессуальной самостоятельности следователя и дознавателя нет необходимости. В этом ракурсе любое решение данных лиц может и должно быть отменено прокурором, если он считает, что оно не законно и в состоянии негативным образом повлиять на последующее поддержание обвинения в судебном разбирательстве. Однако подобный подход может поставить под вопрос целесообразность, с точки зрения прокурора, отмены отдельных решений органов следствия и дознания, которые, хотя и проведены с нарушением процессуальных норм, но незаконность их не носит очевидный характер, тем более что результаты данных действий могут быть основой для получения новой доказательственной информации. Оперативность принятия мер прокурорского реагирования, как важный элемент восстановления законности и нарушенных прав граждан, также может быть поставлена в угоду интересам следствия и целям формирования для прокурора обвинительной базы. В такой ситуации законность будет подменяться целесообразностью, а надзор за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия будет нивелирован. Все это говорит о необходимости нахождения баланса между полномочиями прокурора в сфере осуществления уголовного преследования и надзора за законностью, которые бы ориентировали деятельность всех должностных лиц, в том числе и самого прокурора, на неукоснительное соблюдение норм законодательства, применяемого в процессе расследования преступлений. Реформа правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве, в частности, объяснялась необходимостью разделения функции уголовного преследования, выраженной в расследовании преступлений от надзорных полномочий. Формально прокурор сохранил возможности по уголовному преследованию, что и находит закрепление в его статусе. Однако в

науке нет однозначного ответа по поводу того, являются ли данные возможности полномочиями в области уголовного преследования или их следует отнести к сфере надзора.

Согласно УПК РФ в действующей редакции можно выделить следующие полномочия, которые могут быть отнесены к области уголовного преследования:

1) право 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;

2) право давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

Как уже указывалось, прокурор сохранил возможность процессуального руководства в отношении дознавателя, так как своими указаниями, в случае возникновения такой необходимости он может направлять ход расследования по уголовному делу. Подход законодателя, который разграничивает возможности прокурора по отношению к дознавателю и следователю, представляет собой весьма странное явление. Позволяя прокурору вмешиваться в ход дознания, законодатель тем самым отказывается от концепции, положенной в основу проведенной им реформы, одной из целей которой было вычленение полномочий прокурора по расследованию преступлений из осуществляемой им функции уголовного преследования. Учитывая, что это не единичный случай, и уровень возможностей прокурора по воздействию на процесс осуществления дознания в корне отличается от полномочий в области предварительного следствия, можно сделать вывод, что прокурор де факто остается в дознании «хозяином процесса».

Полномочие по направлению материалов в компетентные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела стало своеобразной компенсацией утраченной возможности самостоятельного возбуждения уголовного дела. Фактическая реализация данного полномочия в его изначальном виде не отличалась от процедуры, установленной для информации о совершенном преступлении, полученной из иных источников, которая оформлялась рапортом об

обнаружении преступления, что являлось нелогичным, если исходить из роли прокурора в уголовном судопроизводстве. В дальнейшем данное полномочие было конкретизировано и стало рассматриваться в качестве самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела. Необходимость наличия данного полномочия связана с иными направлениями надзорной деятельности, когда по результатам проверки соблюдения законодательства прокурор приходит к выводу о наличии преступления и необходимости осуществления уголовного преследования. С учетом того факта, что формирование Следственного комитета РФ создало условия для ведомственной конфронтации, следователи достаточно часто отказывали прокурорам в возбуждении уголовных дел, что потребовало изменить порядок, предложенный в первоначальном варианте. Так по новому порядку следователь, вынося решение об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам, поступившим от прокурора, должен заручиться согласием своего руководителя, который берет на себя ответственность за принятое решение. Но учитывая тот факт, что в целом противодействие решениям прокурора имеет комплексный характер, данная мера носит ограниченный по своему значению характер разрешения возникшей проблемы взаимодействия данных органами государственной власти и представляющими их должностными лицами.

Исходя из того, что реализация надзорных полномочий прокурора в отдельных случаях сопровождается вынесением мотивированного решения прокурора о необходимости проведения ряда процессуальных действий, цель которых может быть связана с установлением обстоятельств, входящих в предмет доказывания, то перечень полномочий по уголовному преследованию может быть дополнен. В него можно включить указания, которые дает прокурор в связи с отменой постановления о возбуждении уголовного дела, постановления о приостановлении предварительного следствия, а так же в случае возвращения уголовного дела следователю при отказе в утверждении обвинительного заключения. Фактически сегодня круг полномочий прокурора по уголовному преследованию на досудебном производстве весьма ограничен, однако даже такой малый

объем не позволяет утверждать, что прокурор лишен возможности уголовного преследования. С учетом сложившегося положения отдельными представителями уголовно-процессуальной науки высказываются предложения о необходимости возвращения утраченных прокурором полномочий или их части для повышения эффективности реализации прокурором задач, поставленных перед ним государством.

Объясняется это тем фактом, что реформа уголовно-процессуального законодательства, изменившая роль прокурора в уголовном судопроизводстве, оказалась серьезным препятствием для осуществления эффективного надзора и принятия мер, направленных на выявление и устранение нарушений законодательства. Фактически прокурор лишился комплекса полномочий по осуществлению уголовного преследования, а надзорные полномочия во многих случаях не учитывают специфику данной отрасли надзора, связанную с необходимостью оперативного устранения выявленных нарушений. Все это привело к ситуации, когда качественно осуществлять надзор стало невозможным, а «созданный законодателем механизм..., по мнению В.А. Лазаревой, ... оказался слишком громоздким [7]».

Однако не все ученые согласны с тем, что необходимо вернуть часть надзорных полномочий прокурору, в частности, представители Следственного комитета наоборот указывают на необходимость продолжения реформы, направленной на исключение прокурора из досудебного производства. Так, А.М. Багмет [8] выступает за необходимость устранения двоевластия на досудебном производстве, связанного с наличием у прокурора полномочий по поступившему к нему с обвинительным заключением уголовному делу, которые могут признать предшествующую работу органов следствия несостоятельной и нуждающейся в доработке. По его мнению, полномочие по направлению уголовного дела в суд должно принадлежать руководителю следственного органа. Если и дальше развивать мысли автора в данном ключе, то можно прийти к выводу, что и обвинение в суде должен поддерживать следователь, так как именно он лучше всего знаком с содержанием уголовного дела. Если предположить, что прокурор будет от-

странен от направления уголовного дела в суд, то вполне резонно можно предположить, что уголовные дела будут возвращаться следствию для устранения недостатков в качестве проведенного расследования уже в рамках предварительного слушания, а это лишь увеличит разумные сроки уголовного судопроизводства.

Таким образом, несмотря на произошедшие изменения, говорить о полном исключении прокурора из процесса осуществления уголовного преследования невозможно. Более того, содержание принимаемых им решений носит основополагающий характер, который определяет судьбу результатов проведенного расследования. Всё выше обозначенное являет собой свидетельство того, что прокурор, несмотря на существенное, в некоторых случаях, логически необъяснимое урезание полномочий, по-прежнему продолжает сохранять основополагающую роль на досудебном производстве. Вместе с тем, нельзя отрицать и тот факт, что сочетание уголовного преследования и надзора может вызвать конкуренцию интересов, поэтому надзорная деятельность прокурора должна во всех случаях подпадать под судебный контроль, механизм которого должен совершенствоваться, в том числе и путем организационных мероприятий, направленных на формирование института следственных судей, необходимость введения которого получает все большее одобрения как представителей науки, так и практических работников [9].

Формирование института следственных судей послужит средством преодоления спорных ситуаций, возникающих в процессе взаимодействия прокурора и следователя, и исключит необходимость существования весьма неэффективного на практике и фактически нереализуемого порядка обжалования действий следователя или прокурора путем обращения к их вышестоящему руководству.

Учитывая возможность введения института следственных судей, считаем необходимым также пересмотреть границы реализации полномочий прокурора по уголовному преследованию и отказаться от понимания надзора за законностью предварительного расследования как ведущего направления его деятельности в досудебном производстве. Ранее уже указывалась на существующие противоречия в целевой характеристике данных видов деятельности,

поэтому за основу должен быть взят тезис, согласно которому существующие надзорные полномочия прокурора представляют собой вспомогательный инструмент реализации функции уголовного преследования, который призван обеспечить более высокий уровень качества осуществления предварительного расследования. В этом случае реализация правозащитной функции прокурором при осуществлении надзора не исключается, однако нужно понимать, что в случае конфликта интересов уголовного преследования и прав личности, решение принятое прокурором в силу различных причин может оказаться на грани законности.

Необходимость сосредоточения полномочий прокурора на функции уголовного преследования отнюдь не означает поддержку возвращения возможности самостоятельного осуществления прокурором расследования по уголовному делу, вместе с тем, перечень полномочий и роль прокурора в принятие про-

цессуально значимых решений в досудебном производстве должна соответствовать его статусу государственного обвинителя в судебном производстве. В этой связи прокурору должны быть возвращены полномочия по возбуждению уголовного дела, прекращение уголовного преследования следователем без согласия прокурора должно быть исключено. В случае несогласия следователя с позицией прокурора относительно судьбы уголовного дела, ему должна быть предоставлена возможность обжаловать действия прокурора у следственного судьи, решения которого могут быть отменены только в судебном порядке, что существенно снизит конфронтационный характер взаимодействия следственного комитета и прокуратуры. Кроме того, полагаем целесообразным вернуть возможность прокурору самостоятельно составлять текст обвинительного заключения и изменять квалификацию действий обвиняемого, предложенную следователем.

24.12.2014

**Список литературы:**

1. Быков В.М. Актуальные проблемы уголовного судопроизводства. Казань: Познание, 2008. – 300 с.
2. Боруленков, Ю.П. Место прокуратуры в системе органов уголовного преследования // Уголовное судопроизводство. – 2013. – №2. – с. 20 – 23
3. Кругликов, А.П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования. // Законность. – 2012. – №1. – с. 12-16
4. Ефанова В.А. Надзор или уголовное преследование? // Российский следователь. – 2011. – №19. – с. 26-28
5. Дьяконова, О.Г., Спасивцев, П.В. О некоторых полномочиях прокурора при осуществлении им уголовного преследования и надзора за предварительным следствием. // Российский следователь. – 2011. – №10. – с. 24-27
6. Стрельников, В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников //Гражданин и право. – 2012. – №4. – с. 61 -70
7. Лазарева, В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора (закон от 28 декабря 2010 г. №404-ФЗ) / В. А. Лазарева // Уголовное судопроизводство. – 2011. - №3. – С. 2-5
8. Багмет А.М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. – 2013. – №12. – С. 57 – 60.
9. За создание в России Института следственных судей выступил сегодня глава Конституционного суда России Валерий Зорькин // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/news/971722-echo.html>. – Дата обращения: 21.12.2014

Сведения об авторе:

**Ягофаров Самат Мухамедвалеевич**, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Оренбургского государственного университета  
460048, г Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 20925, тел (3532) 912174, e-mail: samatya@yandex.ru