

Е. В. Митрофанова

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО ОСНОВНЫХ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ

В данной статье идет речь о направлениях деятельности прокурора, а именно о прокурорском надзоре и уголовном преследовании. О разграничении его полномочий по данным направлениям деятельности. О формах прокурорского реагирования по данным направлениям деятельности. О поддержании прокурором государственного обвинения как в уголовном, так и в гражданском судопроизводстве.

Ключевые слова: дознаватель, законность, орган дознания, органы выявления и расследования преступлений РФ, правосудие, правоохранительная деятельность, предварительное следствие, прокурор, прокурорский надзор, следователь, суд, судебная власть.

E. V. Mitrofanova

DELINEATION OF THE PROSECUTOR'S AUTHORITY WHILE FULFILLING HIS MAJOR CRIMINAL PROCEDURE FUNCTIONS

The article focuses on the directions of the prosecutor's activities, in particular the prosecutor's supervision and criminal prosecution. The author analyzes the delineation of the prosecutor's authority, forms of the prosecutor's response, and holding the public prosecution by the prosecutor both in criminal and civil proceedings.

Keywords: inquiry officer, legality, agency of inquiry, criminal detection and investigation bodies, justice, law enforcement activities, preliminary investigation, prosecutor's supervision, judicial power.

В настоящее время вопрос о прокурорской власти не только теоретический, но и практический. В связи с этим она должна охватывать совокупность прокурорских органов и в качестве прокурорской власти стать хранительницей гражданского мира, прав и свобод человека, обеспечивать законность и справедливость в обществе.

Будучи единой, по своей природе и содержанию, прокурорско-надзорная власть имеет различные формы выражения в каждом из направлений деятельности органов прокуратуры.

Обладая общими признаками государственной власти, прокурорско-надзорная власть имеет ряд специфических черт: независимость от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений; обусловленность применения власти правонарушени-

ем; многообразие правовых средств реализации власти; зависимость объема власти, ее строгости от степени социальной опасности правонарушения; реализация власти без административного вмешательства в оперативную деятельность соответствующих государственных органов, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления, военного управления, общественных объединений [1].

С принятием действующего Уголовно-процессуального кодекса РФ [2] положение прокурора в суде изменилось. Согласно ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и

органов предварительного следствия. Таким образом, надзорная функция возложена на прокурора только в досудебной стадии уголовного судопроизводства. Прокуратура также не осуществляет надзор по делам об административных правонарушениях, находящихся в производстве суда (ст. 24.6 КоАП РФ). Аналогичные положения закреплены в действующих Гражданско-процессуальном и Арбитражно-процессуальном кодексах РФ.

В то же время анализ ряда полномочий прокурора позволяет сделать вывод о сохранении, по существу, за ним надзорных полномочий при рассмотрении уголовных и административных дел в суде. Так, по уголовным делам прокурор вносит представления на отмену незаконных судебных решений в апелляционную и кассационную инстанции не только по ухудшающим, но и по улучшающим положение осужденного основаниям (ст. 369, 379 УПК РФ), а в порядке надзора — только по улучшающим основаниям (ст. 405 УПК РФ), что никоим образом не относится к осуществлению прокуратурой функции уголовного преследования. К примеру, согласно п. 4. ч. 1. ст. 379 УПК РФ основанием отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке является несправедливость приговора. В случае вынесения сурового приговора, несоразмерного тяжести деяния, прокурор вправе внести в вышестоящий суд представление на смягчение наказания [3].

Следует также обратить внимание на то, что на государственного обвинителя возложена функция поддержания государственного обвинения с обеспечением его законности и обоснованности (ч. 3 ст. 37 УПК РФ). Обеспечение же законности характерно для выполнения надзорной функции прокуратуры.

В настоящее время термин «протест», закрепленный в ранее действовавшем УПК РСФСР, заменен на «представление» — акт прокурора на судебное решение, вносимое в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом (п. 27 ст. 5 УПК РФ). Правда, теперь в теории и на практике под термином «представление» подразумеваются два понятия: первое — изложенное выше и второе — представление об устранении наруше-

ний закона (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Однако и представление, и протест являются актами прокурорского реагирования при осуществлении надзорных полномочий. В этой связи можно подчеркнуть, что право принесения протеста в суд закреплено действующим Кодексом об административных правонарушениях РФ [4] (ст. 30.11). Согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своей компетенции вправе приносить протест по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Таким образом, с отменой прокурорских полномочий надзора за законностью судебных постановлений и решений суд перестает быть участником прокурорско-надзорных правоотношений. Однако ряд приведенных выше полномочий прокурора в суде следует отнести к надзорным, что вступает в противоречие с положением прокурора как стороны, осуществляющей уголовное преследование в судебной стадии уголовного судопроизводства. Подобные юридические коллизии требуют практического решения: либо закрепления положения прокурора как стороны по делу с приданием соответствующих прав и возложением обязанностей, либо юридической фиксации в процессуальном законодательстве фактически существующей надзорной функции прокурора в суде [5].

Что касается граждан (к ним относятся также иностранцы и лица без гражданства), то в настоящее время согласно действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры не осуществляют надзор за исполнением законов гражданами, что совершенно справедливо и является следствием отказа от тотального осуществления прокурорского надзора за всеми.

В разд. III действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» есть соответствующая гл. 2 «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Ею, безусловно, не исчерпывается правомочие прокуратуры по обеспечению прав граждан. Все содержание данного Закона, задачи, функции и направления деятельности прокуратуры построены на ее правозащитной роли, направленной на обеспече-

ние прав и свобод граждан. Вместе с тем с нарушителями закона (гражданами) прокурор вступает в соответствующие правоотношения (например, предъявление иска в интересах несовершеннолетнего подростка к родителям, продавшим жилую площадь, при условии нарушения прав и законных интересов последнего).

Механизм выявления правонарушений и прокурорского реагирования, направленного на их устранение, также является видовым отличием в понятии прокурорского надзора. Прокурору предоставлено многообразие правовых средств реализации власти в связи с его широкой компетенцией по осуществлению надзора и разнообразными конкретными направлениями прокурорско-надзорной деятельности, зависимостью объема власти от степени социальной опасности правонарушения. Механизм действия прокурорского надзора «запускается» при правонарушении. Поэтому закон, с одной стороны, предоставил прокурору правомочия по выявлению такового, поскольку прокуратура, по сути, поисковый орган, а с другой — обязал его принимать меры, направленные на установление правонарушений, их предупреждение или устранение [6].

Защищая интересы государства и общества, принцип социальной справедливости, прокурор опирается на закон, подлежащий безусловному исполнению всеми субъектами управления. Нарушенное право должно быть восстановлено, факт нарушения закона подлежит правовой оценке прокурором. В соответствии с законом и от имени государства прокурор обязывает должностное лицо, государственного служащего, руководителя государственного и иного поднадзорного ему органа принять необходимые меры по соблюдению законности, требует восстановления нарушенной законности, ликвидации причин и условий нарушения закона. В этом — особенность положения прокурора. Государство гарантирует прокурору возможность реализовать свою власть, восстановить нарушенную законность, принять необходимые меры для привлечения виновных лиц к ответственности [7].

При использовании мер по устранению нарушений законности применяются государственное принуждение и убеждение. Как отмечалось ранее,

прокуратура — многопрофильный институт, прокурорский надзор распространяется на все сферы жизни, урегулированные законом. Прокурор реализует свою власть в зависимости от степени социальной опасности правонарушения (от предостережения, представления, протеста до возбуждения производства об административном правонарушении). Требования прокурора, направленные на устранение нарушений закона, имеют властный характер, а методы осуществления надзора обуславливаются методами государственной власти, т. е. совокупностью убеждения и принуждения органами прокурорской власти подвластных им субъектов общественных отношений. Эта власть реализуется дифференцированно в зависимости от вида отношений, в которых ее употребляет прокурор, в каких отраслях надзора он действует. Поэтому все прокурорские полномочия по методам их реализации можно разделить на две основные группы: связанные с убеждением поднадзорных субъектов прокурорско-надзорных правоотношений и связанные с принуждением либо угрозой принуждения субъектов этих же правоотношений [8].

Критерием осуществления прокурорской власти в форме принуждения является его властное повеление, безусловное требование, подлежащее безоговорочному и неукоснительному исполнению, которое не зависит от воли субъекта прокурорско-надзорной деятельности.

Нельзя согласиться и с мнением ряда авторов о безвластности протестов и представлений прокуроров в «общем» надзоре. Требования об отмене незаконного правового акта, изложенные в протесте, а также представление об устранении нарушений закона подлежат удовлетворению. В данном случае следует учитывать специфическую особенность прокурорской власти. Она касается лишь методов устранения выявленных нарушений закона, выбора форм и степени ответственности правонарушителей. Но она не может отрицать главное — установленную законом обязанность исполнения законных и обоснованных требований прокурора ликвидировать выявленные им нарушения закона. Поэтому нельзя полностью принять точку зрения, согласно которой протест,

принесенный прокурором, является промежуточным решением, поскольку лицо не обязано удовлетворить протест и вправе отклонить его [9]. Следуя такой логике, нужно все принесенные протесты прокурора отклонять, поскольку они выступают промежуточными решениями, и лишь в суде устранять допущенное нарушение закона, что неверно.

Именно потому, что механизм прокурорского принуждения подключен к механизму осуществления судебной власти, когда при отклонении протеста прокурор вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд либо сделать это самостоятельно без принесения протеста, эффект применения прокурорской власти значительно усиливается. Таким образом, суд и прокуратура, опираясь на закон, взаимно дополняют друг друга, тем самым усиливая механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. А надзор за исполнением законов судебными приставами со стороны прокуратуры влечет повышение авторитета акта судебной власти [10].

Кроме того, применение государственного принуждения основано и на положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по вызову влекут за собой установленную законом ответственность. Согласно действующему законодательству за эти действия (либо бездействие) предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

Еще хотелось бы отметить, что прокуратура, осуществляя надзор за деятельностью органов предварительного следствия, не тормозя развития последнего, обладает возможностью «мягко» направлять ход расследования в законное русло. Иными словами, прокурор здесь следит за действиями и решениями, принимаемыми в ходе расследования и не охваченными судебным контролем. Тем не менее от правильности их принятия и осуществления может во многом зависеть исход всего уголовного дела. В этом случае прокурора следует оценивать не только как обвинителя, поскольку он не связан

обвинением, его задача — вовремя выявить нарушения закона, формальные ошибки следователя, указать на возможные пробелы, сохранив тем самым доказательственную базу и оградив личность от возможного произвола со стороны органов следствия.

Все сказанное приводит к следующему выводу.

Прокурорский надзор — форма прокурорской власти, осуществляемая в целях гарантированности обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, при которой складывается взаимодействие прокурора с другими участниками прокурорско-надзорных правоотношений, включающее механизм выявления правонарушений и прокурорского реагирования, направленного на их предупреждение или устранение, с применением государственного принуждения и убеждения [11].

Список библиографических ссылок

1. См.: Николаева Л. А. Надзор прокуратуры. Проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2. С. 84—85.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22. 11. 2001 г.) (в ред. от 5 мая 2010 г., с изм. от 10 октября 2010 г.).
3. См.: Мельников Н. В. Прокурорский надзор — самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Гос-во и право. 2003. № 5. С. 34.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22 октября 2001 г.) (в ред. от 5 мая 2010 г., с изм. от 10 октября 2010 г.).
5. См.: Мельников Н. В. Указ. соч. С. 39.
6. См.: Там же. С. 39.
7. См.: Николаева Л. А. Указ. соч. С. 85.
8. См.: Мельников Н. В. Указ. соч. С. 40.
9. См.: Чепурнова Н. М. Судебный контроль в РФ: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики. Ростов н/Д, 1999. С. 30.
10. См.: Мельников Н. В. Указ. соч. С. 40.
11. См.: Там же. С. 41.

© Е. В. Митрофанова, 2011