

Я. А. Климова

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА НА ЗАВЕРШАЮЩИХ ЭТАПАХ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Статья посвящена исследованию полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства. Анализируются различные мнения процессуалистов, касающиеся полномочий прокурора, и предлагается авторское определение рассматриваемого понятия. Обращается внимание на то, что деятельность прокурора на завершающих этапах досудебного производства является промежуточным, связующим звеном между стадиями уголовного процесса, вводится собственное понятие «буферное производство». Рассматриваются основные направления развития уголовно-процессуальных отношений с участием прокурора на завершающих этапах досудебного производства, обладающих признаками «буферного производства». Делается вывод о том, что завершающие этапы досудебного производства («буферные производства») имеют своей целью проверку законности и обоснованности решения органа предварительного расследования о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса или о прекращении уголовного судопроизводства вообще. Кроме того, автор приводит различные классификации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовному делу в целях выявления разнообразия форм их выражения. В заключение высказывается предположение о целесообразности уяснения сущности «буферных производств» для дальнейшей оптимизации нормативного регулирования правового статуса прокурора.

Ключевые слова: полномочия прокурора, деятельностный подход, завершающие этапы досудебного производства, буферные производства, деятельность прокурора, классификация процессуальных полномочий прокурора.

Y. A. Klimova

POWERS OF THE PROSECUTOR AT THE FINAL STAGE OF PRETRIAL PROCEEDINGS: DEFINITION AND CLASSIFICATION

The article is devoted to study of prosecutor's powers at the final stages of pretrial proceedings. The author makes assessment of the various views of processualists of the competences of the Prosecutor and author offers her personal definition of the concept under consideration. Author specially notices that the practice of the Prosecutor at the final stages of pretrial proceedings presents an intermediate and connecting link between the stages of the criminal process, and introduced own concept of "buffer proceeding." There is a look of main directions of development of criminally-remedial relations with the participation of prosecutor in the final stages of pretrial proceedings- carrying signs of "buffer proceeding."

It is concluded that the final stages of pretrial proceedings ("buffer proceeding") are intended to check the legality and sufficiency of disposition of pretrial investigation agency of criminal case for further movement to the next stage of criminal process or entire dismissal of criminal legal proceeding.

In addition, the author conducted a variety of classification authority of the prosecutor in the final stages of pretrial criminal proceedings in order to identify the diversity of their expression. In conclusion, the author suggests the feasibility of understanding the essence of «buffer productions» for further optimization of regulatory legal status of the prosecutor.

Furthermore, the author shows various classifications of powers of the Prosecutor in the final stages of pretrial criminal proceedings in order to identify the diversity of their expression. In conclusion, the author suggests feasibility of understanding the essence of "buffer proceeding" for further optimization of normative regulation of legal status of the Prosecutor.

Keywords: powers of the prosecutor, the activity approach, final stages of pretrial procedure, buffer proceeding, activities of prosecutor, classification procedural powers of prosecutor.

В настоящее время понятие «полномочия прокурора» широко используется в теории и практике уголовного процесса. Несмотря на то, что в УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре» и других нормативно-

правовых актах присутствуют многочисленные упоминания понятий «полномочия», «уполномочен», законодательное закрепление дефинитивной нормы, формулирующей понятие «полномочия

прокурора», отсутствует. Это обусловлено принципом экономии нормативного материала. Поэтому закрепление отдельных полномочий прокурора и их конкретный перечень ввиду их большого значения осуществляется на законодательном уровне, а само определение понятия «полномочия прокурора» относится к предмету изучения теории уголовного процесса.

В этой связи в науке существует множество различных мнений процессуалистов по определению полномочий прокурора [1, с. 42—44; 2 с. 5—10; 3, с. 10—13; 4; 5; 6; 7; 8, с. 101]. Для уяснения особенностей процессуального положения прокурора и рассматриваемых полномочий, посредством которых он осуществляет свои функции на завершающих этапах досудебного производства, представляется целесообразным предложить собственное определение этого понятия.

Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства — совокупность прав и обязанностей, предусмотренных уголовно-процессуальными нормами, посредством которых прокурор реализует свои функции [1] на завершающих этапах досудебного производства по уголовному делу, выражающиеся в проверке законности уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования, полноты и обоснованности проведенного расследования, в целях обеспечения защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Досудебное производство состоит из двух стадий, которые являются относительно самостоятельными этапами уголовного судопроизводства. Согласно деятельностному подходу, рассматриваемому уголовный процесс не как совокупность стадий, а как деятельность, включающую 4 этапа: подготовительный, обеспечивающий, основной и завершающий этапы (или подготовительный, первоначальный, последующий, заключительный) [2, с. 248], производство по уголовному делу может быть завершено на любой досудебной стадии уголовного процесса, а «венцом» процессуальной деятельности будет этап, который мы считаем целесообразным именовать «завершающим этапом» — будь то стадия возбуждения уголовного дела, оканчивающаяся решением об отказе в возбуждении уголовного дела, или стадия предварительного расследования, которая может закончиться вынесением постановления о прекращении уголовного дела (или уголовного преследования по основаниям, исключающим дальнейшее производство по делу). При этом с учетом того, что досудебное производство исчерпывается решением задач стадии предварительного расследования, можно утверждать, что окончание предварительного расследования составлением итоговых документов (обвинительного заключения, акта и пос-

тановления) с передачей уголовного дела прокурору также охватывается понятием «завершающий этап досудебного производства», так как на нем находят свою окончательную реализацию уголовно-процессуальные отношения досудебного производства, предшествующего судебным стадиям.

С точки зрения рассматриваемых проблем периодизации уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве, несомненно, интерес представляет идея профессора В. Т. Томина о том, что действия и решения прокурора по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением, являются самостоятельной частью уголовного процесса. При этом В. Т. Томина поясняет, что самостоятельная часть уголовного процесса — это обособленная часть уголовного процесса, не обладающая обязательными признаками стадии [3, с. 81—83].

Действительно, каждая стадия уголовного процесса, являясь относительно самостоятельной и обособленной частью процесса, характеризуется обязательными признаками: наличием своих непосредственных задач, специфичным кругом участвующих лиц, особыми процессуальными действиями с присущими им правилами, способами и целями проведения, характерными процессуальными решениями (в том числе итоговыми), установленными законом временными рамками [4, с. 13].

Действия прокурора по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением, актом или постановлением, а также постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера или ходатайством о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, с формальной точки зрения обладают признаками самостоятельной стадии уголовного процесса. Однако если справедливо полагать, что деятельность участников уголовного судопроизводства по подаче и рассмотрению жалоб по уголовному делу, переданному прокурору с итоговыми документами расследования, относится к отдельному правоприменительному циклу (равно как и обжалование решений самого прокурора в порядке ч. 4 ст. 221 УПК РФ, обращение с жалобами в суд в порядке ст. 125 УПК РФ), то получается, что круг участников этого этапа весьма ограничен. В уголовно-процессуальные отношения с прокурором вступают участники, указанные в ч. 1 ст. 222 УПК РФ. Поэтому масштабность принимаемых решений, скоротечность данного этапа (2 суток на рассмотрение уголовного дела, направляемого с обвинительным актом, 3 суток — с обвинительным постановлением и 10 суток — с обвинительным заключением — справедливости ради следует отметить, что согласно ч. 1.1 ст. 221 УПК РФ

этот срок может быть продлен вышестоящим прокурором ввиду большого объема и сложности уголовного дела до 30 суток) и ограниченный круг участников не позволяет отнести рассматриваемую деятельность к самостоятельной стадии уголовного судопроизводства, даже факультативной.

В этой связи представляется правильным присоединиться к точке зрения профессора В. В. Вандышева, который считает, что итоговые действия и решения прокурора по делу находятся вообще вне стадий уголовного процесса [5]. На наш взгляд, действия и решения прокурора на завершающих этапах следует относить к самостоятельной части уголовного процесса — «буферным производствам».

Сроки стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования исключают действия прокурора по проверке законности принятых на них решений. Таким образом, рассматриваемая деятельность прокурора является промежуточным, связующим звеном между стадиями уголовного процесса. На наш взгляд, сущность «буферного производства» заключается в том, что оно обеспечивает уголовному делу движение не только вперед — на следующую стадию, но и позволяет возвращаться назад —

на предыдущую стадию. По сути, действия и решения прокурора на завершающих этапах досудебного производства являются не «железным занавесом», а своеобразным «буфером обмена», благодаря которому уголовно-процессуальные отношения могут развиваться «в обратную сторону», порождая новый правоприменительный цикл, призванный привести к иному разрешению задач соответствующей стадии. Возможен и вариант с прекращением уголовно-процессуальных отношений — в случае отмены прокурором решения о возбуждении уголовного дела или принятия им собственного решения о прекращении предварительного расследования в форме дознания. Именно эта особенность позволяет нам именовать указанные участки уголовно-процессуальной деятельности «буферными производствами».

Для уяснения понятия «буферное производство» и специфики полномочий, реализуемых прокурором на этих этапах, приведем схемы, отражающие основные направления развития уголовно-процессуальных отношений с участием прокурора (рис. 1).

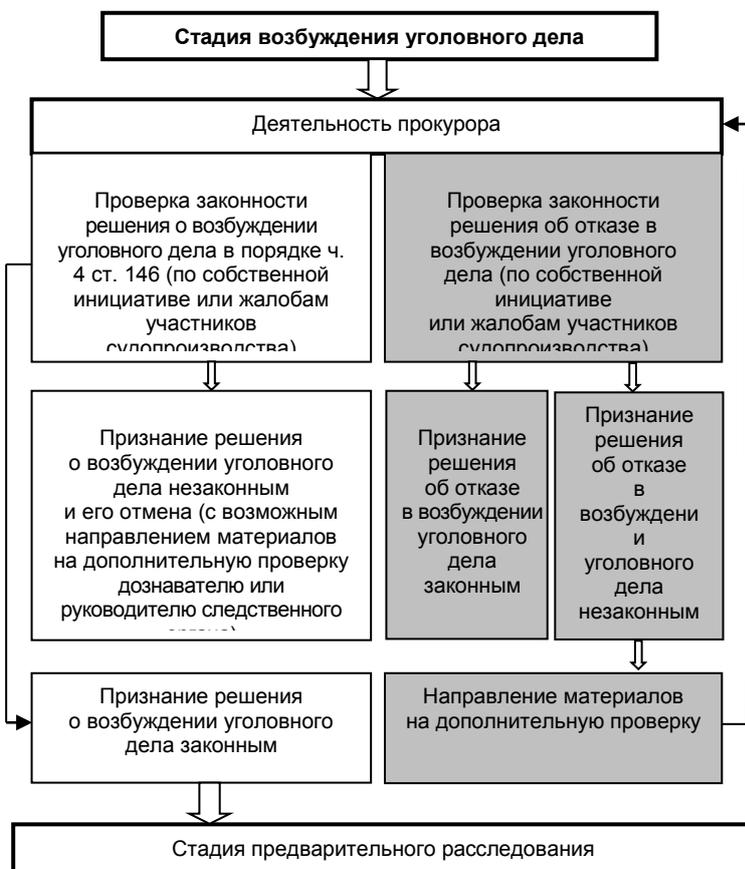


Рис. 1. Завершающий этап, оканчивающийся отказом в возбуждении уголовного дела (выделен серым цветом), в системе досудебного производства

При этом следует иметь в виду, что сущность «буферного производства» проявляется не только в надзорной деятельности прокурора. В рамках реализации контрольных полномочий руководитель следственного органа может не согласиться с решением следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, отменить его постановление и возбудить уголовное дело либо направить материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, установив срок их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Инициация ведомственного контроля в таком направлении возможна как самим руководителем следственного органа, так и в связи с рассмотрением этим властным субъектом жалоб участников уголовного судопроизводства в порядке ст. 124 УПК РФ. Равно как и прокурорский надзор, процессуальный ведомственный контроль руководителя следственного органа должен осуществляться постоянно, в отличие от судебного контроля, носящего эпизодический характер ввиду необходимости его инициации извне.

Таким образом, содержанием «буферного производства» может стать и судебно-контрольная деятельность, в ходе которой федеральный судья в результате рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства по правилам ст. 125 УПК РФ вправе признать постановление об отказе

в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и вынести об этом соответствующее решение, направив его для исполнения руководителю следственного органа или начальнику органа дознания и уведомив об этом заявителя (ч. 7 ст. 148 УПК РФ).

Сходные правоотношения возникают в связи с реализацией надзорных полномочий прокурора, контрольных полномочий руководителя следственного органа, судебно-контрольных полномочий судьи при проверке законности и обоснованности решения о прекращении уголовного дела (и прекращении уголовного преследования по основаниям, исключающим возможность дальнейшего производства по уголовному делу) — согласно предписаниям чч. 1 и 2 ст. 214 УПК РФ.

Эта деятельность может инициировать новый правоприменительный цикл — новые процессуальные отношения по дополнительному расследованию после отмены решения о прекращении уголовного дела. Таким образом, на завершающем этапе досудебного производства благодаря его «буферному» характеру возможно возобновление процессуальных отношений по расследованию уголовного дела при наличии к тому законных оснований (рис. 2).



Рис. 2. Завершающий этап досудебного производства, оканчивающийся прекращением уголовного дела

Объем полномочий прокурора при этом различен в зависимости от того, в какой форме расследовалось уголовное дело. При прекращении производства по уголовному делу, расследованному в форме дознания, прокурор вправе не только отменить незаконное решение дознавателя, но и возобновить производство дознания, установив для этого соответствующие сроки и требования, которые должен выполнить дознаватель в ходе дополнительного расследования.

Иначе выстраивается система отношений при отмене решения о прекращении уголовного дела следователя или руководителя следственного органа: прокурор по данным категориям дел вправе отменить постановление следователя или руководителя следственного органа о прекращении уголовного дела, изложить в своем постановлении конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию, и направить его вместе с материалами уголовного дела руководителю следственного органа для исполнения.

Из приведенных схем видно, что наряду с началом «буферных» этапов, на которых реализуются полномочия прокурора по уголовному делу, возникает отдельный правоприменительный цикл — производство по жалобам участников уголовного процесса. И, несмотря на совпадение начала возникновения, их следует разграничивать, так как они имеют различных инициаторов и разные цели деятельности.

Одним из завершающих этапов досудебного производства, обладающих признаками «буферного производства», является деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (актом, постановлением), постановлением о передаче уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера. Во всех указанных ситуациях прокурор вправе не утвердить завершающие предварительное расследование итоговые акты и направить уголовное дело на дополнительное расследование.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что завершающие этапы досудебного производства (или, как мы их именуем, «буферные производства») имеют своей целью проверку законности и обоснованности решения органа предварительного расследования о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса или

о прекращении уголовного судопроизводства вообще. Инициация такой проверки возможна как лицами, наделенными властными полномочиями (в силу *ex officio*), так и лицами, имеющими собственный или представляемый интерес в уголовном деле. Основные участники процессуальных отношений на данных этапах — властные субъекты производства по уголовному делу, наделенные полномочиями по осуществлению ведомственного контроля (руководитель следственного органа), судебного контроля (судья) и прокурорского надзора.

Исходя из вышеизложенного можно определить «буферные производства» как завершающие досудебное производство этапы процессуальной деятельности прокурора, руководителя следственного органа, судьи, которые в пределах их контрольных и надзорных полномочий проверяют по своей инициативе или жалобе участников уголовного процесса законность и обоснованность решения органа предварительного расследования о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса или о прекращении уголовного судопроизводства.

С учетом того, что прокурорский надзор носит постоянный характер (в отличие от текущего судебного контроля, который должен быть инициирован в порядке ст. 125 УПК РФ жалобой участника процессуальных отношений), прокурор является ключевой фигурой «буферного производства», обладающей наиболее обширной компетенцией и самым значительным объемом полномочий.

В целях детального анализа понятия и содержания полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовному делу необходимо их классифицировать для упорядочения изложения и выявления разнообразия форм их выражения.

Следует отметить, что гетерогенность процессуальных полномочий прокурора обуславливает наличие различных точек зрения ученых-процессуалистов на их содержание и виды [6, с. 143; 7, с. 149; 8, с. 218].

Наибольший интерес, на наш взгляд, представляют классификации, предложенные В. Ф. Крюковым, А. В. Смирновым и К. Б. Калиновским, которые среди прочих выделяют в отдельную категорию полномочия прокурора в связи с осуществлением им надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование (следствие и дознание) [9, с. 103; 10, с. 140—150].

Частным случаем осуществления такого надзора являются полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства, где он проверяет законность процессуальной деятельности органов предварительного расследования, полноту и качество проведенного расследования.

Для уяснения специфики таких полномочий предлагаем провести классификацию по следующим основаниям:

1. В зависимости от последствий для движения уголовного дела полномочия прокурора можно разделить на две группы:

а) полномочия, реализация которых исключает дальнейшее движение уголовного дела в следующую стадию:

— отменить постановление о возбуждении уголовного дела (т. е. фактически отказать в возбуждении уголовного дела) — ч. 4 ст. 146 УПК РФ;

— прекратить уголовное дело (п. 3, п. 13 ч. 2 ст. 37, п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8, п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ);

б) полномочия, реализация которых предусматривает развертывание уголовно-процессуальной деятельности в последующую стадию уголовного производства:

— утвердить обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление и направить уголовное дело в суд (п. 13 ч. 2 ст. 37, п. 1 ч. 1 ст. 221, п. 1 ч. 1 ст. 226, п. 1 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ);

— дать согласие дознавателю на прекращение уголовного преследования несовершеннолетнего и возбуждение ходатайства перед судом о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (п. 3 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 427 УПК РФ);

— утвердить постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера (п. 1 ч. 5 ст. 439 УПК РФ).

2. В зависимости от отношения к проверяемым решениям на завершающих этапах полномочия прокурора можно разделить:

а) на позитивные — согласие (утверждать итоговые решения, вынесенные по результатам предварительного расследования);

б) негативные — несогласие (отказ в возбуждении или прекращении уголовного дела).

3. В зависимости от степени активности прокурора в определении движения дела полномочия прокурора могут быть:

а) активными (инициация прекращения уголовного дела);

б) пассивными (согласие с отказом в возбуждении уголовного дела).

4. Возможно привести очевидную классификацию по предмету надзора:

а) полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания;

б) полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Эта классификация ярко иллюстрирует различный объем полномочий прокурора в зависимости от поднадзорного органа. Так, по делам, расследуемым в форме предварительного следствия, решение о прекращении уголовного дела он уполномочен только инициировать путем вынесения требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. До внесения в закон изменений в декабре 2010 г., расширивших полномочия прокурора (ст. 214, 148 УПК РФ), А. В. Гриненко отмечал, что составление такого требования являлось единственной формой прокурорского реагирования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [11, с. 23, 24]. Однако по уголовным делам, находящимся в производстве дознания, прокурор наделен более широким спектром полномочий по принятию самостоятельных решений, например, по отказу в возбуждении уголовного дела, прекращению уголовного дела.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что уяснение сущности «буферных производств» позволяет лучше структурировать процессуальную деятельность основных участников процессуальных отношений на этих этапах, определить вектор их деятельности, выявить правовую природу полномочий прокурора, что, в свою очередь, поможет оптимизировать нормативное регулирование его правового статуса.

Примечания

1. Мы придерживаемся концепции полифункциональной системы деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, считая, что она более точно отражает многоплановость и многозадачность действий и решений прокурора на завершающих этапах досудебного производства. Исходя из этого, в деятельности прокурора на завершающих этапах мы выделяем следующие функции: 1) функцию надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования; 2) функцию уголовного преследования; 3) правозащитную функцию; 4) функцию процессуального руководства расследованием.

2. Колосович С. А. Предварительное следствие // Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. Волгоград, 2002.

3. Уголовный процесс России. Проблемные лекции: учеб. пособие / науч. ред. В. Т. Томин [и др.]. Пятигорск, 2014.

4. Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. 2-е изд, перераб. и доп. М., 2003.

5. Вандышев В. В. Некоторые проблемы «полицейского» дознания в современной России // Материалы МАСП: Уголовная юстиция: связь времен. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iuaj.net/node/533> (дата обращения: 11.11.2014).

6. Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора: учебник для студ. юрид. вузов и фак-тов с приложением нормативных актов. М., 2001.

7. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2013.

8. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2013.

9. Крюков В. Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

10. Уголовный процесс: учебник / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский; под общ. ред. А. В. Смирнова. 5-е изд., перераб. М., 2012.

11. Гриненко А. В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2. С. 23—24.