

Я. А. Климова

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА НА ЗАВЕРШАЮЩЕМ ЭТАПЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА, ОКАНЧИВАЮЩЕМСЯ ПРЕКРАЩЕНИЕМ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Статья посвящена исследованию трансформации полномочий прокурора на завершающем этапе досудебного производства, оканчивающимся прекращением уголовного дела. Автор приводит понятие трансформации полномочий прокурора, выделяет исторический и функциональный аспекты трансформации. С точки зрения концепции полифункциональной системы деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве рассматривается трансформация функций, реализуемых прокурором на завершающих этапах. Кроме того, автор анализирует функции прокурора при прекращении уголовного дела и делает вывод о том, что они дифференцируются в зависимости от формы расследования. Обращается внимание на неоднородность деятельности прокурора, предполагающую трансформацию одной выполняемой им функции в другую посредством изменения объема полномочий и направленности его деятельности. Делается вывод о необходимости предоставления прокурору полномочия прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования.

Ключевые слова: трансформация, процессуальные функции, полномочия прокурора, завершающие этапы стадий досудебного производства, деятельность прокурора, прекращение уголовного дела (уголовного преследования), формы расследования.

Y. A. Klimova

TRANSFORMATION OF PUBLIC PROCURATOR'S AUTHORITIES AT THE FINAL STAGE OF PRE-TRIAL PROCEEDINGS ENDING WITH TERMINATION OF CRIMINAL CASE

This article is dedicated to research a transformation of public procurator's powers at the final stage of pre-trial proceedings ending with termination of a criminal case. The author gives the definition of transformation of public procurator's powers, marks up historical and functional aspect of transformation. Based on a conception of multifunctional system of public procurator's activity in criminal proceedings the transformation of functions fulfilled by a procurator at finale stages will be examined. Furthermore the author analyzes procurator's functions while terminating a criminal case. A conclusion will be made that procurator's functions differentiate depending on investigation form. An attention will be drawn to the idea that the heterogeneity of the procurator's activity presumes the transformation on a function fulfilled by him into another one through changing of powers scope and his activity targeting. A conclusion will be made regarding the necessity to grant powers to a procurator to terminate a criminal case (criminal proceedings) irrespective of investigation form.

Key words: transformation, procedural functions, procurator's powers, final stages of pre-trial proceedings, procurator activity, termination of a criminal case (criminal proceedings), investigation forms.

При производстве по уголовному делу, в зависимости от задач, решаемых на соответствующей стадии, объем полномочий прокурора меняется, что обусловлено его ролью в системе процессуальной деятельности, спецификой реализации принципа состязательности сторон и степенью выраженности тех или иных его функций. Такие изменения можно образно назвать «трансформацией», под которой в русском языке понимается преобразование, изменение вида, существенных свойств чего-либо [1].

Соответственно, под трансформацией полномочий прокурора мы понимаем значительные изменения содержания полномочий и реализуемых прокурором функций, оказывающих

существенное влияние на его процессуальный статус и роль на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В рамках нашего исследования мы рассматриваем понятие «трансформация» применительно к полномочиям прокурора двояко:

1) в историческом аспекте — как становление и изменение полномочий прокурора на протяжении длительного времени на различных этапах производства по уголовным делам;

2) в функциональном аспекте — как изменение функциональной направленности его деятельности на завершающих этапах в зависимости от принятого итогового решения.

Если с трактовкой первого аспекта все понятно, то второй требует некоторых пояснений. Согласно

теории функциональности, разработанной Д. М. Беровой, участники уголовного судопроизводства на протяжении всего уголовного судопроизводства выполняют сквозную (комплексную) функцию — охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, осуществляют основные, возложенные на них функции, и иные функции (побочные), реализуемые параллельно с основными, которые она разграничивает на две категории — процессуально совмещенные, т. е. выполняемые в рамках той же процедуры, и процессуально разделенные, реализуемые отдельно, в ином процессуальном порядке [2, с. 14—16]. Неоднозначность, неоднородность деятельности прокурора с учетом такого структурирования предполагают трансформацию одной выполняемой им функции в другую посредством изменения объема полномочий и направленности его деятельности.

Мы придерживаемся концепции полифункциональной системы деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве и считаем, 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 можно выделить следующие функции: 1) надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования; 2) уголовного преследования; 3) правозащитную (или правообеспечительную); 4) процессуального руководства расследованием [9, с. 90]. Однако в зависимости от вида завершающего досудебного производства, решения, которое предопределяет дальнейшее движение уголовного дела, степень выраженности указанных функций может быть различна, а некоторые функции «плавно перетекают одна в другую», что требует определенной трансформации объема полномочий, посредством которых и реализуются новые функции.

В частности, можно проследить такую трансформацию на следующих завершающих этапах:

— при окончании расследования составлением итогового процессуального документа — обвинительного заключения (акта, постановления) — надзорная функция прокурора трансформируется в функцию уголовного преследования с перспективной направленностью на поддержание государственного обвинения в суде;

— при отказе в возбуждении уголовного дела «параллельно» реализуются как надзорная функция (проверка на предмет законности решения по сообщению о преступлении), так и

функция уголовного преследования, в случае отмены прокурором данного постановления и направления материала на дополнительную проверку (в данной ситуации прокурор инициирует продолжение проверочных мероприятий в целях уголовного преследования лица, совершившего преступление);

— при прекращении уголовного дела и уголовного преследования с применением принудительных мер воспитательного воздействия или при передаче уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера наряду со «сквозной» правозащитной функцией реализуется в большей степени надзорная функция прокурора, так как в этих случаях его главной задачей является надзор за тем, чтобы принятое решение было законным, обоснованным и не нарушало прав участников судопроизводства, прежде всего наименее защищенных категорий, таких как несовершеннолетние и лица, нуждающиеся в применении принудительных мер медицинского характера.

Рассмотрим подробнее трансформацию полномочий прокурора при прекращении уголовного дела. Сложность вопроса приводит к формированию разных точек зрения в уголовно-процессуальной науке на то, какими функциями наделен прокурор на данном завершающем этапе.

Так, В. С. Шадрин считает, что при прекращении уголовного дела прокурор реализует функцию уголовного преследования [4, с. 25]. С введением в действие Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, значительно урезавшего полномочия прокурора, это высказывание было справедливо только по отношению к дознанию. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404 в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия были внесены поправки, в соответствии с которыми изменились некоторые полномочия прокурора, в том числе в ст. 37 УПК РФ был добавлен п. 5.1, согласно которому теперь прокурор уполномочен проверять законность и обоснованность решения следователя о прекращении уголовного дела и в случае признания его незаконным имеет право отменить его и вернуть для производства дальнейшего расследования.

Прекращение уголовного дела — это решение об окончании процессуальной деятельности, завершающее производство по делу. Однако уголовное преследование предполагает форсирование расследования, чтобы оно осуществлялось и дальше. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 3 постановления Конституционного Суда РФ № 11-П от 27 июня

2000 г., факт уголовного преследования может подтверждаться проведением в отношении лица следственных действий и иными мерами, предпринимаемыми в целях его изобличения или свидетельствующими о наличии подозрений против него [5]. То есть о реализации функции уголовного преследования при прекращении уголовного дела уместно говорить только в случае отмены прокурором постановления о прекращении, когда согласно решению, направленному на возобновление и продолжение предварительного расследования, существует возможность дальнейшего осуществления уголовного преследования. Таким образом,

функция уголовного преследования реализуется прокурором как при надзоре за производством дознания, так и при проведении предварительного следствия, но в весьма усеченном виде.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, отражающим основные результаты работы по надзору за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в Российской Федерации, за период с 2011 по 2014 г. количество постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), отмененных прокурором и по его инициативе, представлено в таблице 1 [4].

Таблица 1

**Основные результаты работы по надзору за исполнением законов
на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в РФ за период с 2011 по 2014 г.**

Наименование показателя	2011	2012	% (+;-)	2013	% (+;-)	2014	% (+;-)
отменено прокурором и по его инициативе постановлений о прекращении уголовного дела (преследования)	26 981	26 729	-0,9	24 763	-7,4	29 330	+18,4

Из представленных статистических данных следует, что осуществление функции уголовного преследования, выражающейся в реализации полномочия по отмене постановлений органов предварительного расследования о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), составляет значительный «пласт» работы прокурора.

Следует также отметить, что в зависимости от формы расследования прокурор реализует разные функции. Так, об осуществлении функции процессуального руководства прокурором можно говорить только по отношению к расследованию в форме дознания, в то время как следователи обладают процессуальной самостоятельностью. Несмотря на последние изменения в УПК РФ, внесенные федеральными законами № 380-ФЗ от 14 декабря 2015 г. [7] и № 440-ФЗ от 30 декабря 2015 г. [8], направленные на укрепление правового статуса дознавателя, расширение его процессуальной самостоятельности путем регламентации его права отстаивать процессуальные решения по уголовному делу и создание ведомственного контроля за дознанием, полномочия прокурора в отношении дознания на завершающем этапе досудебного производства, оканчивающимся прекращением уголовного дела, остались неизменными.

Согласимся с мнением Е. Н. Гринюк и Е. А. Зайцевой о том, что функция процессуального руководства дознанием со стороны прокурора в анализируемой нами ситуации проявляет себя в полномочии прекратить уголовное дело, расследуемое дознавателем (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), в даче ему согласия на прекращение уголовного дела (уголовного преследования) по некоторым основаниям [9, с. 60—61].

Здесь важно отметить наличие пробела в регламентации процессуальных полномочий прокурора, заключающегося в том, что прокурор может инициировать прекращение уголовного дела, расследованного следователем, только на судебных стадиях (чч. 7, 8 ст. 246 УПК РФ). В связи с этим считаем целесообразным расширить полномочия прокурора путем предоставления ему права прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования. Похожую точку зрения высказывает Ш. М. Абдул-Кадыров, считающий, что прокурор должен иметь право прекращения уголовного преследования в любой момент предварительного следствия [10, с. 165].

Отдельно следует сказать о том, что при прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон и при прекращении уголовного преследования в связи с деятельным

раскаянием дача согласия прокурора на прекращение является одновременно и проявлением правообеспечительной функции. Считаем правильным присоединиться к точке зрения С. А. Шейфера, согласно которой прекращение производства по делу также выступает в качестве правоустанавливающего факта, который порождает право заинтересованных лиц на обжалование постановления о его прекращении, и процессуальной гарантии гражданина против необоснованного привлечения к уголовной ответственности [11, с. 37—39]. Действительно, прекращение уголовного дела как юридический факт влечет за собой не только прекращение правоотношений, возникших в связи с осуществлением уголовного преследования, но и возникновение целого комплекса новых правоотношений, связанных со снятием различных ограничений в отношении подозреваемого, реализацию им права на реабилитацию, если дело прекращено по реабилитирующим основаниям, а также права на обжалование решения всеми участниками процесса.

Однако основной функцией прокурора, по мнению Д. М. Беровой, является осуществление надзора [2, с. 18, 19]. Учитывая специфику рассматриваемого завершающего этапа, «генеральная линия» деятельности прокурора — надзорная, обеспечивающая законность принятого решения, целью которой является недопущение нарушения прав и свобод участников уголовного процесса. Эта функция реализуется прокурором вне зависимости от формы расследования.

Функция процессуального руководства дознанием со стороны прокурора проявляет себя в полномочии прекращать уголовное дело, расследуемое дознавателем (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), и в даче согласия на прекращение уголовного дела и уголовного преследования (ст. 25, 28, 28.1 УПК РФ).

Специфически проявляет себя полномочие прокурора по отмене незаконного и необоснованного решения дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования: прокурор не только отменяет такое решение, но и своим постановлением возобновляет производство по уголовному делу. Это полномочие высвечивает сразу три функции прокурора: надзора за исполнением законов при производстве дознания, процессуального руководства дознанием и, как представляется, функции уголовного преследования, так как именно стараниями прокурора продолжает разворачиваться обвинительная деятельность в досудебном

производстве по таким уголовным делам.

Надзорные же полномочия в отношении следователя на данном этапе проявляются в том, что следователь, прекращая уголовное дело (уголовное преследование), направляет прокурору копию постановления для проверки его законности и обоснованности (ч. 1 ст. 213 УПК РФ), а прокурор в свою очередь вправе отменить незаконное и необоснованное решение следователя в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела, изложить в постановлении обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию, и вместе с материалами уголовного дела передать его руководителю следственного органа. При этом прокурор обладает только полномочием по отмене такого постановления, но не по возобновлению предварительного следствия — с учетом режима процессуальной самостоятельности следователя.

По сути, данная ситуация (ч. 1 ст. 214 УПК РФ) является частным проявлением общей процедуры реагирования на выявленные прокурором нарушения федерального законодательства (она регламентирована ч. 6 ст. 37 УПК РФ). Прокурор, отменив такое постановление, тем самым требует устранить выявленные им нарушения норм УПК РФ, а следователь со своей стороны в соответствии с ч. 3 ст. 38 УПК РФ может и не встать на позицию прокурора и представить свои письменные возражения своему руководителю, который сообщит об этом прокурору. От реакции прокурора на такие возражения зависит дальнейшее «движение по вертикали» требования об устранении указанных нарушений — вплоть до Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти, а также до «последней инстанции» в разрешении данного конфликта — Генерального прокурора РФ.

Полагаем, что в реализации этого полномочия также находит отражение и функция уголовного преследования, так как несмотря на позицию органов предварительного следствия, склонных прекратить преследование, прокурор продолжает его «форсировать».

Таким образом, функция уголовного преследования в деятельности прокурора на завершающем этапе расследования выражается в том, что, признав постановление дознавателя или следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, прокурор уполномочен его отменить и со своими указаниями вернуть для дополнительного расследования (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

И, несмотря на то, что на завершающем этапе

расследования, оканчивающемся прекращением уголовного преследования, прокурор в основном реализует надзорную функцию, все же полномочия прокурора не представлены в «чистом виде» (каждой функции — свой набор полномочий), они пересекаются, комбинируются друг с другом, образуя инструмент реализации конкретных уголовно-процессуальных функций прокурора. Так, А. Ю. Винокуров считает, что согласие прокурора на прекращение уголовного дела (преследования) — полномочие по осуществлению уголовного преследования — является по характеру также полномочием по осуществлению надзора [12, с. 195].

Таким образом, можно прийти к выводу, что разные функции предполагают реализацию разного объема полномочий прокурора при прекращении уголовного преследования. Считаем целесообразным в целях оптимизации уголовного судопроизводства и эффективной реализации надзорной функции предоставить прокурору полномочия прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования, что соответствует назначению уголовного судопроизводства и позволит создать дополнительные гарантии обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Список библиографических ссылок

1. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Рус. яз., 2000; URL: <http://www.efremova.info/> (дата обращения: 27.09.2015).
2. Берова Д. М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2011. 47 с.
3. Климова Я. А. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: понятие и классификация // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. Вып. 3 (34). С. 88—95.
4. Шадрин В. С. Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // Криминалист. 2015. № 1 (16). С. 20—25.
5. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова: постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П.
6. Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 03.11.2015).
7. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением: федер. закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А. Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: моногр. Волгоград: ВА МВД России, 2013. 212 с.
10. Абдул-Кадыров Ш. М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 195 с.
11. Шейфер С. А. Прекращение уголовного дела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Куйбышев, 1963. 148 с.
12. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. 12-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 472 с.