

**А. Н. Конев**

## **ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ «ОБВИНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ» В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

Статья посвящена идеологическим основам «обвинительной власти» в досудебном производстве отечественного уголовного процесса. Очевидно, что вопрос о ее целях, задачах, функциях, субъектах, объеме и пределах их полномочий является сложным в первую очередь ввиду того, что Конституция Российской Федерации оставила его открытым, несмотря на его прямое отношение к правовому механизму защиты прав, свобод и законных интересов личности. Автор доказывает тезис о том, что развитие института прав и свобод человека неизбежно выводит начало уголовного судопроизводства за рамки уголовного процесса в сферу оперативно-разыскной деятельности. Следовательно, в структуру обвинительной власти входят не только государственные органы и их должностные лица, уполномоченные осуществлять уголовное судопроизводство, но и оперативно-разыскные подразделения, на которые возложена задача противодействия преступности. Кроме того, в статье обосновывается идея о невозможности дальнейшего развития уголовной политики в сторону ее эффективности и гуманизации без концентрации права на уголовное преследование в руках одного ведомства — прокуратуры.

*Ключевые слова:* обвинительная власть, уголовный процесс, прокурор, оперативно-разыскная деятельность, уголовное преследование.

**А. N. Konev**

## **THE IDEOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE «PROSECUTORIAL AUTHORITIES» IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS**

The article deals with the ideological foundations of the «prosecutorial authorities» in pre-trial phase of the domestic criminal proceedings. It is clear, there is a number of aspects such as aims, objectives and functions of the prosecutorial authorities, including subject, range and authority limit that remain complicated due to its «openness» in the Constitution of the Russian Federation. This issue is directly related to the legal mechanism of the protection of human rights, freedoms and legal interests of citizens. The author proves that the development of the concept of human rights and freedoms excludes the beginning of the criminal proceedings from the sphere of detective activity. Consequently, the structure of prosecutorial authorities contains not only the state bodies and their officials to execute criminal proceedings but also detective bodies counteracting crime. Thus, it is impossible to develop the prosecution policy to be based upon efficiency and humanization without focusing the right to prosecute belonging to one department – Prosecutor's Office.

*Key words:* the prosecutorial authorities, criminal proceedings, prosecutor, detective activity, prosecution.

Концепция обвинительной власти начала разрабатываться в России в связи с Судебной реформой второй половины XIX в. Еще в 1867 г. Н. А. Буцковский писал, что поскольку власть обвинительная должна быть отделена от судебной, постольку обнаружение и преследование виновных необходимо предоставить прокурорам [1, с. 8]. Уже тогда ученые полагали, что понятие «обвинительная власть» в своем содержании объединяет два аспекта: структурный — система облеченных этой властью деятелей, осуществляющих уголовное преследование [2, с. 26]; функциональный — совокупность субъективных прав и обязанностей прокуратуры по уголовным делам [3, с. 534].

Судебная реформа, произошедшая в России в конце XX — начале XXI вв. вновь пробудила интерес научного сообщества к этой формально

не существующей ветви государственной власти [4, с. 22—28]. В связи с этим В. А. Лазарева пишет, что обвинительная власть — понятие, конечно же, относительное, можно даже сказать, условное, «однако нет сомнений в том, что обвинительная власть реальна, ибо именно (и только) она инициирует начало уголовного судопроизводства, и вне ее деятельности предусмотренная уголовным законом ответственность за совершенные преступления (исключая те, преследование которых осуществляется в порядке частного обвинения) не реализуется» [5, с. 14—18].

Очевидно, что вопрос о целях, задачах и функциях обвинительной власти, ее субъектах, объеме и пределах их полномочий является сложным в первую очередь ввиду того, что Конституция РФ оставила его открытым [6, с.

383—492], несмотря на его прямое отношение к правовому механизму защиты прав, свобод и законных интересов личности.

В последние годы исследователями были предприняты попытки сформулировать дефиницию обвинительной власти. Одни ученые предлагают рассматривать ее как «...принадлежащие специальным государственным органам и должностным лицам право и возможность осуществлять уголовное преследование лиц, совершивших преступление, в целях привлечения их к законной уголовной ответственности» [5, с. 14—18] или как «...систему правоохранительных органов исполнительной власти государства — государственных органов уголовного преследования и сумму предоставленных им законом полномочий по осуществлению борьбы с преступностью» [7, с. 7].

Другие ученые, придерживаясь описанных выше признаков, расширяют понятие судебной власти, делая акцент на главенствующей роли прокуратуры. Так, А. С. Александров и Н. В. Воробьев полагают, что обвинительная власть представляет собой систему государственных органов, возглавляемых прокуратурой, наделенных соответствующими процессуальными полномочиями, а также иными властными полномочиями, и их деятельность по осуществлению уголовного преследования [8, с. 32].

Понятие «уголовное преследование» непосредственно связано с привлечением совершившего преступление лица к уголовной ответственности. По мнению П. Н. Панченко «уголовная ответственность выражается в том, что совершившее преступление лицо подвергается уголовному преследованию и наказанию по приговору суда. Уголовное преследование — это процессуальный элемент применяемого к совершившему преступление лицу принуждения, составляющего содержание уголовной ответственности...» [9, с. 65, 66].

Установление факта нарушения уголовно-правового запрета и нарушившего его лица может осуществляться посредством оперативно-разыскной и (или) уголовно-процессуальной деятельности. Если последняя именуется уголовным преследованием (п. 55 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ)), то проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении лица, «заподозренного» в совершении преступления, не имеет своего определения. Вместе с тем в ходе оперативно-разыскной деятельности, на что обращают внимание исследователи, собирается исчерпывающая информация, позволяющая

доказать событие преступления и виновность субъекта.

Полагаем, что проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении конкретного лица должно также охватываться понятием уголовного преследования при наступлении ситуаций, связанных, во-первых, с получением субъектом оперативно-разыскной деятельности судебного решения на проведение оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы гражданина в целях получения информации о его причастности к совершению преступления (прослушивание телефонных переговоров, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений и др.); во-вторых, с момента первого официального гласного контакта полицейских структур с лицом, «заподозренным» в совершении преступления (например, при проведении гласного опроса, предметом которого являются обстоятельства предполагаемого участия опрашиваемого в совершении преступления); в-третьих, с момента фактического ограничения личной свободы лица при помощи приказа или физического принуждения в целях доставления в компетентный орган для выяснения его причастности к совершенному преступлению. По сути, наступление этих ситуаций может считаться началом уголовного преследования лица.

Мы соглашались с учеными, которые считают, что уголовное преследование может быть начато только в отношении конкретного лица, и полагаем, что при этом оно не должно ограничиваться формальным признанием его подозреваемым (ч. 1 ст. 46 УПК РФ) или обвиняемым (ч. 1 ст. 47 УПК РФ), тем более что отличия этих двух правовых режимов улавливаются с трудом. Следует учитывать обвинительный характер оперативно-разыскной деятельности, направленной на установление изобличающих конкретное лицо фактов и обстоятельств и, следовательно, обуславливающих возникновение у него права на квалифицированную юридическую помощь. Именно по такому пути пошел законодатель, введя в стадию возбуждения уголовного дела нового участника — «лицо, в отношении которого проводится доследственная проверка». В связи с этим считаем, что при наступлении выше описанных ситуаций термин «уголовное преследование» должен включать в себя не только уголовно-процессуальную, но и оперативно-разыскную деятельность. Следовательно, в структуру обвинительной власти входят и государственные органы и их должностные лица, уполномоченные осуществлять уголовное судопроизводство, и оперативно-разыскные подразделения, на которые возложена задача противодействия преступности.

Следует отметить, что при первых официальных контактах лица с полицейскими структурами по поводу имеющихся в отношении него подозрений оно в обязательном порядке должно быть уведомлено о том, в совершении какого преступления подозревается. Это наделяет подозреваемого правом пользоваться услугами защитника и предоставляет ему возможность реализовать не запрещенные законом способы для своей защиты. В то же время это процессуальное решение не дает должностным лицам органов уголовного преследования права применять в отношении подозреваемого меры уголовно-процессуального принуждения, кроме кратковременного задержания.

Если в ходе расследования будут собраны достаточные данные, подтверждающие подозрение в отношении лица в совершении им преступления, то предварительные фактические выводы и юридическая оценка могут быть изложены в постановлении о квалификации деяния подозреваемого или постановлении об изменении (дополнении) квалификации деяния подозреваемого. Принятие этого процессуального решения позволяет должностным лицам органов уголовного преследования применять в отношении лица как меры пресечения, так и другие меры уголовно-процессуального принуждения (наложение ареста на имущество, отстранение от должности и т. д.).

Далее при характеристике понятия «обвинение» следует согласиться с мнением Г. Н. Королёва, который полагает, что «обвинение является определенным итогом уголовного преследования, ради которого оно собственно и осуществляется» [10, с. 53]. В связи с этим термин «обвинение» должен рассматриваться, с одной стороны, как официальное уведомление (обвинительное заключение) подозреваемого о том, что должностные лица органов уголовного преследования закончили предварительное расследование и собрали достаточно данных (доказательств), на основании которых они предъявляют ему обвинение от имени государства, а с другой — как обращенное к суду ходатайство прокурора принять к своему производству уголовное дело по обвинению лица (лиц) и рассмотреть его по существу [11, с. 413].

Как отмечает Н. О. Буцковский «за передачей дела в суд прокурорский надзор замыкается на круге своих прав и обязанностей как одной из сторон в деле, а именно той стороне в деле, которая собрав фактические данные для доказательства обвинения и представив их результаты в обвинительном акте, принимает на себя уличение обвиняемого перед судом в порядке судебного состязания» [1, с. 26].

По мнению Г. Н. Королёва система органов обвинительной власти «...должна представлять единую команду» [12, с. 119], что в свою очередь предполагает существование централизованного «командного центра (органа)». Традиционно такую роль играла прокуратура. Однако Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ она была лишена права на возбуждение уголовных дел. Таким образом, ее участие в уголовном судопроизводстве в настоящее время ограничивается поддержанием государственного обвинения в суде, осуществлением функций надзора за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, оперативными подразделениями; координационной деятельностью правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Баланс надзорных полномочий за органами предварительного расследования этим же законом был смещен в сторону дознания.

Вместе с тем в научной литературе имеются предложения о том, что «прокуратура должна быть признана органом исполнительной власти, основным субъектом, уполномоченным только на ведение публичного уголовного преследования» [7, с. 7]. При всей, казалось бы, очевидности и простоте подобного утверждения определить место и роль прокуратуры в системе обвинительной власти сложно. Во-первых, положение прокуратуры в системе органов государственной власти ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральным законодательством не определено. Прокуратура, по очень точному замечанию И. Л. Петрухина, в России настолько самобытна и уникальна, что ее в нынешнем виде приходится считать самостоятельной (четвертой) ветвью государственной власти [13, с. 16]. Однако четкого представления о том, к какой ветви власти относится прокурорский надзор ни практические, ни научные работники не имеют [13, с. 17]. В этом отношении все предложения изъять из ведения российской прокуратуры исторически присущие ей функции «общего надзора» без глубокого анализа последствий выглядят легковесными. Во-вторых, «замкнуть» инициативу начала уголовного преследования как первого этапа реализации полномочий «обвинительной власти» не позволяет география страны. Об этом писали еще авторы Судебной реформы 1864 г. Сегодня, по оценке Б. Я. Гаврилова «...из имеющихся 2 980 следственных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации — 432 (14,5 %) расположены в населенных пунктах, удаленных от мест дислокации надзирающих прокуроров и судебных органов на расстоянии от 10 до 600 км. <...>

Аналогичное положение отмечается и с подразделениями органов дознания, 742 из которых отдалены на значительные расстояния от мест расположения органов прокуратуры» [14, с. 141]. Эта особенность резко снижает оперативность реагирования правоохранительных структур на совершенное преступление, если оно будет поставлено в зависимость от воли прокуратуры.

Уже эти два аргумента ставят под сомнение возможность прокуратуры обладать исключительным правом на начало уголовного преследования. Вместе с тем без монополизации такого права в одном ведомстве становится невозможным развитие уголовно-правовой политики и повышение ее эффективности и гуманности. Условием, которое сможет обеспечить функционирование «обвинительной власти» в этих направлениях, является идея целесообразности. По мнению А. С. Александрова «понимаемое в узком смысле начало целесообразности, как допустимость отказа от уголовного преследования ввиду соображения об экономии публичных сил и средств, должно обеспечить концентрацию обвинительно-следственной власти на уголовном преследовании лиц, совершивших наиболее опасные преступления...» [15, с. 65]. Такое перераспределение властных полномочий позволит расширить возможности применения альтернативных уголовному преследованию форм разрешения уголовно-правовых конфликтов в случаях совершения преступлений небольшой и средней тяжести.

Несмотря на то что прокуратура лишилась основных полномочий по осуществлению уголовного преследования на досудебном этапе уголовного судопроизводства, она продолжает играть ключевую роль в сфере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» определены цели координационной деятельности — «повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению» [16].

Координационную деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») осуществляет Генеральный прокурор, прокуроры субъектов, районов и приравненные к ним специализированные и военные прокуроры. В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов прокуроры (председатели совещаний по должности) созывают координационные совещания.

## Список библиографических ссылок

1. Буцковский Н. А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб, 1967.
2. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. М., 1899. Т. 1.
3. Муравьев Н. В. Общие основания устройства и уголовной деятельности прокурорского надзора (1891—1892) / Из прошлой деятельности. СПб., 1900. Т. 1.
4. Александров А. С., Кухта А. А. Власть обвинительная и власть следственная: квадратура круга // Правоведение. 2009. № 4. С. 22—28.
5. Лазарева В. А. Обвинительная власть: понятие, субъекты, формы реализации // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1. С. 14—18
6. Шейфер С. А. Прокурорская и следственная власть: сущность и проблемы взаимоотношения / Уголовное судопроизводство: теория и практика. М., 2011. С. 383—402.
7. Кучин А. Ф. Правовой механизм публичного уголовного преследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.
8. Александров А. С. Проблемы смешанной модели уголовно-процессуального законодательства // Достижения, проблемы и перспективы развития уголовно-процессуального законодательства Республики Таджикистан: материалы междунар. науч.-практ. конф. Душанбе, 2014.
9. Панченко П. Н. Уголовное право России. Общая часть: учеб. пособие. Н. Новгород, 1995.
10. Королёв Г. Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. М., 2006.
11. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Спб., 1996. Т. 2.
13. Королёв Г. Н., Табакова М. А. Инновации в процедурах выдвижения и подготовки государственного обвинения в российском уголовном процессе // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2013. № 3 (2). С. 118—121.
14. Петрухин И. Л. Прокурорский надзор и судебная власть. М., 2001.
15. Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.
15. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2014.
16. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ; О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».