

Ю. С. Митькова

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ФОРМЕ ДОЗНАНИЯ

Статья посвящена проблемным аспектам соотношения функций прокурора, реализуемых им в дознании. Автор отмечает, что после принятия в 2007 г. Федерального закона № 87-ФЗ и выделения Следственного комитета из состава органов прокуратуры арсенал правовых средств, имеющихся в распоряжении прокурора для осуществления полномочий в отношении следователя, резко сократился, при этом его полномочия как процессуального руководителя дознанием сохранились. В силу ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокурор реализует две функции в уголовном судопроизводстве: уголовное преследование и надзор за деятельностью органов предварительного расследования. Вместе с тем анализ действующего правового регулирования правового статуса прокурора и статуса дознавателя позволяет выделить еще одну прокурорскую функцию — процессуальное руководство дознанием. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации отсутствует упоминание об указанной функции прокурора. Автор обосновывает позицию, согласно которой один орган государственной власти не может совмещать функции надзора и процессуального руководства одновременно, поскольку последняя вытекает из функции уголовного преследования. В заключение автор приходит к выводу о том, что уголовно-процессуальная деятельность прокурора в этой сфере является «опосредованным уголовным преследованием в форме процессуального руководства».

Ключевые слова: прокурор, процессуальный статус прокурора, контрольно-надзорная деятельность, прокурорский надзор, уголовное преследование, дознание.

Yu. S. Mitkova

FUNCTIONAL ASPECTS OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITY WHEN CONDUCTING PRELIMINARY INVESTIGATION IN THE FORM OF AN INQUIRY

The article is devoted to the problem aspects of the correlation of the functions of the prosecutor, which he realizes in the inquiry. The author notes that after the adoption of the Federal Law No. 87-FZ in 2007 and the separation of the Investigative Committee from the Prosecutor's Office, the arsenal of legal means available to the prosecutor for exercising powers with respect to the investigator was drastically reduced, while his powers as procedural leader in the inquiry preserved. By virtue of Art. 37 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the prosecutor realizes two functions in criminal proceedings: criminal prosecution and supervision of the activities of the preliminary investigation bodies. At the same time, the analysis of the current legal regulation of the legal status of the prosecutor and the status of the investigator allows us to single out one more prosecutor's function — procedural management of the inquiry. In the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation there is no mention of this function of the prosecutor. The author justifies the position according to which one body of state power can not combine the functions of supervision and procedural leadership at the same time, since the latter derives from the function of criminal prosecution. In conclusion, the author comes to the conclusion that the criminal procedural activity of the prosecutor in this sphere is «mediated criminal prosecution in the form of procedural guidance».

Key words: prosecutor, prosecutor's procedural status, control and supervision activities, prosecutor's supervision, criminal prosecution, inquiry.

Проблема содержания функционального аспекта уголовно-процессуальной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства не теряет своей научной и практической актуальности, о чем свидетельствуют неоднократные законодательные изменения объема и характера процессуальных полномочий прокурора на

протяжении действия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ), а также значительное количество научных публикаций по данной проблематике.

Основная часть нормативных преобразований статуса прокурора с принятием Федерального закона № 87-ФЗ [1] коснулась его полномочий по надзору за предварительным

следствием, в отношении же дознания он не претерпел кардинальных изменений. Стремление законодателя придать самостоятельность следователю, упрочить процессуальное положение руководителя следственного органа и в то же время сохранить руководящее положение прокурора в дознании ничем не оправдано.

Отсутствие единства процессуального статуса прокурора на стадии предварительного расследования и предопределило тематику настоящей публикации.

Федеральный закон о прокуратуре [2] устанавливает ее основным государственным назначением осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России. Далее, конкретизируя содержание надзорной деятельности, законодатель указывает, что прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет **уголовное преследование** в соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору УПК РФ, а также **надзор** за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Назначение прокурора как участника уголовно-процессуальных отношений отражено в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которой прокурор является должностным лицом, осуществляющим от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Согласимся с точкой зрения Д. М. Беровой. Она определяет уголовно-процессуальные функции как направления (виды) уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными на то субъектами и преследующей достижение целей, реализующих назначение уголовного судопроизводства. В связи с этим в уголовном судопроизводстве Д. М. Берова выделяет общие уголовно-процессуальные функции, а также функции субъектов уголовно-процессуальной деятельности [3, с. 14].

На прокурора как субъекта уголовно-процессуальной деятельности в досудебной стадии законодатель возложил две функции: уголовное преследование и надзор за предварительным расследованием.

Вместе с тем анализ регламентированных УПК РФ полномочий прокурора в отношении дознавателя позволяет сделать вывод об их руководящем характере в отличие от полномочий, реализуемых прокурором на предварительном следствии.

Использование термина «процессуальное руководство» для науки уголовного процесса не ново, несмотря на его отсутствие в УПК РФ. Дискуссии о нем имели место в период действия УПК РСФСР и продолжают после принятия нового УПК РФ.

Руководить — значит направлять чью-то деятельность [4, с. 676]. В толковом словаре Д. Н. Ушакова глагол «руководить» имеет значение направлять, наставлять, вести по какому-нибудь пути, учить, как следует действовать [5, с. 933].

Профессор А. М. Ларин отмечал, что процессуальное руководство состоит в направлении предварительного расследования, даче обязательных поручений и указаний, предъявлении обязывающих требований, вынесении постановлений, определении правового статуса конкретных лиц, их вызове для участия в следственных действиях и т. д. [6, с. 77].

В. Ф. Крюков процессуальное руководство рассматривает как форму прямого и непосредственного участия в процессуальном производстве расследования по уголовному делу [7, с. 78].

В. М. Савицкий полагал, что в стадии предварительного расследования прокурор выполнял две функции: прокурорского надзора и процессуального руководства. «Вне такого руководства, — писал он, — предоставленные прокурору надзорные полномочия не могут быть реализованы...» [8, с. 210]. При этом процессуальное руководство рассматривалось как метод прокурорского надзора. Здесь важно отметить, что состояние уголовно-процессуального законодательства советского периода способствовало формированию подобных взглядов.

А. Г. Халиулин, признавая функцию руководства расследованием отдельной функцией прокурора, считает, что она является «методом, способом осуществления прокурорского надзора...» [9, с. 129].

Кратко и точно, по нашему мнению, процессуальное руководство в своем диссертационном исследовании представляет А. А. Тушев, который видит сущность данной функции в направлении прокурором деятельности органов дознания, дознавателя и следователя, связанной с возбуждением и расследованием уголовных дел [10, с. 146].

Таким образом, ключевым определением понятия «руководить» является слово «направлять», применительно к деятельности прокурора в дознании процессуальное руководство означает направление расследования, выражающееся в указании совершать те или иные процессуальные действия, обязывать принимать определенные процессуальные решения, квалифицировать

уголовно наказуемое деяние в целях реализации назначения уголовного судопроизводства.

В силу ч. 2 ст. 37 прокурор правомочен при производстве дознания: требовать устранения нарушений федерального [законодательства](#), допущенных в ходе дознания; давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий; давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя; разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы; отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ.

Дознаватель полностью подчинен прокурору, любое значимое процессуальное действие или (и) решение обязан согласовывать с ним, в обязательном порядке выполнять его указания по уголовным делам, уведомлять о большинстве принятых решений. В этом и состоит процессуальное руководство.

Возникает вопрос, какую из обозначенных законодателем функций реализует прокурор, осуществляя процессуальное руководство дознанием?

Законодатель в п. 55 ст. 5 УПК РФ определил уголовное преследование как уголовно-процессуальную деятельность, которую осуществляет сторона обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Дефиниция прокурорского надзора УПК РФ не раскрывается.

М. С. Строгович уголовное преследование представлял как деятельность следователя (или органа дознания) и прокурора в отношении определенного лица, привлеченного в качестве обвиняемого к уголовной ответственности, направленную на то, чтобы изобличить это лицо в совершении преступления, доказать его виновность, обеспечить применение к нему заслуженного наказания [11, с. 15, 65].

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что факт уголовного преследования и, соответственно, направленная против конкретного лица обвинительная деятельность могут подтверждаться актом о возбуждении в отношении данного лица уголовного дела, проведением в отношении него следственных действий (обыска, опознания, допроса и др.) и иными мерами, предпринимаемыми в целях его изобличения или

свидетельствующими о наличии подозрений против него [12].

Из изложенного можно констатировать, что в системе действующих законоположений в сфере уголовного судопроизводства прокурор лишен права возбуждать уголовные дела, осуществлять задержание, принимать участие в следственных действиях, проводимых следователем или дознавателем, а также самостоятельно их производить, избирать меру пресечения и осуществлять предварительное расследование по уголовному делу. Законодатель, отнеся прокурора к числу участников со стороны обвинения, фактически устранил данного субъекта от непосредственного участия в уголовном преследовании на стадии досудебного производства, что, в общем, закономерно в условиях реформированного УПК РФ.

А. Ю. Чурикова, исследуя полномочия прокурора в досудебном производстве, соотношение уголовного преследования и надзора представляет следующим образом: уголовное преследование является избобличающей деятельностью, направленной в отношении определенного лица, и осуществляется прокурором как непосредственно путем производства следственных и иных процессуальных действий, так и опосредованно — путем надзора за соблюдением уголовно-процессуального закона и руководства расследованием [13, с. 10].

Дознаватель вправе лишь с согласия прокурора возбудить уголовное дело частного обвинения (ч. 4 ст. 20 УПК РФ), возбудить перед судом ходатайство о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, о производстве следственного или иного процессуального действия, которое допускается с разрешения суда. Прокурор дает обязательные для исполнения указания дознавателю о производстве следственных и иных процессуальных действий, тем самым оказывая прямое влияние на формирование по делу обвинения, утверждает постановление дознавателя о прекращении уголовного дела, продлевает срок дознания, отменяет любые незаконные и необоснованные постановления дознавателя, разрешает отводы, заявленные дознавателю, и т. д., т. е. может влиять на процесс собирания доказательств по уголовному делу и формирование обвинения, тем самым опосредованно участвуя в уголовном преследовании.

В связи с этим представляется верным суждение А. М. Баксаловой о том, что, если прокурор сам проводит предварительное расследование (полностью или производит отдельное следственное действие), он

осуществляет **уголовное преследование**, непосредственно воздействуя на изобличение лица в совершении преступления. Если же он действует через следователя, дознавателя (дача указаний, отмена незаконных или необоснованных постановлений и т. д.), он применяет методы контроля расследования (**опосредованное уголовное преследование**) [14, с. 9].

Исходя из изложенного, выделяем два вида уголовного преследования в современной правовой действительности, которое осуществляется прокурором в уголовном процессе: **фактическое и опосредованное**.

Законодатель установил главенствующей целью деятельности прокурора при производстве предварительного расследования в форме дознания обеспечение режима законности и защиту прав и законных интересов личности, общества и государства.

В соответствии со ст. 15 УПК РФ уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон. Функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо.

Задача обвинения состоит в изобличении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, собирании доказательств его вины в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом.

Каким же образом прокурор обязан обеспечить законность (следовательно, объективность, обоснованность, беспристрастность) досудебного производства, соблюдение прав и законных интересов обеих сторон, осуществляя опосредованное уголовное преследование путем процессуального руководства дознанием, т. е. находясь на стороне обвинения, которую закон обязывает обвинять (собирать доказательства обвинения), а не защищать и не выступать арбитром между двумя противостоящими сторонами и тем более — не давать оценку собственным действиям и решениям?

Неоправданно широкий объем полномочий прокурора, осуществляемый им в целях обеспечения законности проводимого дознания в соответствии с действующим УПК РФ, по нашему убеждению, противоречит устоявшимся научным постулатам в теории прокурорского надзора и проводимым законодателем в последние десятилетия реформам в этой области. Данные полномочия должны отражать реализацию функции надзора. Полномочия по осуществлению уголовного преследования и надзора не могут быть возложены на один и тот же орган (должностное лицо). В противном случае происходит смешение надзорных и контрольных

полномочий и доминирование обвинительной деятельности на досудебных стадиях. Возникает так называемый «надзор за собой». В то же время начало деятельности прокурора по осуществлению фактического уголовного преследования в досудебном производстве необходимо связывать, по нашему мнению, с моментом поступления прокурору обвинительного заключения, обвинительного акта (постановления).

Согласимся с утверждением В. С. Шадрина, что до введения в действие Федерального закона № 87-ФЗ в деятельности прокурора преобладало уголовное преследование. Сейчас центр тяжести в полномочиях прокурора и соответственно в его процессуальной деятельности сместился в сторону надзора [15, с. 6, 7].

Таким образом, трансформация процессуального статуса прокурора позволяет говорить об упразднении функции фактического уголовного преследования, реализуемой прокурором в режиме действующего правового регулирования досудебных стадий уголовного процесса.

Косвенно на это указывает и дальнейшая корректировка уголовно-процессуального законодательства, направленная на усиление процессуальной самостоятельности дознавателя и некоторую утрату своих властных позиций прокурором в отношении указанного должностного лица. Так, в силу новой редакции ч. 5 ст. 226 УПК РФ обжалование дознавателем постановления прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта приостанавливает его исполнение, а также исполнение указаний прокурора, связанных с данным решением [16].

На основании изложенного, учитывая специфику процессуального статуса прокурора при производстве дознания, полагаем верным констатировать, что осуществляемая им деятельность в этой сфере является **«опосредованным уголовным преследованием в форме процессуального руководства»**, что противоречит статусу прокурора как представителя органа, осуществляющего надзор за соблюдением законов в деятельности дознавателя. Полагаем, законодатель должен принципиально определиться с функциональной составляющей в деятельности прокурора при осуществлении дознания и скорректировать уголовно-процессуальные нормы так, чтобы ликвидировать эту двойственную ситуацию.

Список библиографических ссылок

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 11.06.2007. № 24. Ст. 2830.
2. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.
3. Берова Д. М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2011.
4. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М., 1995.
5. Большой толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 2004.
6. Ларин А. М. Функция процессуального руководства и прокурорский надзор в стадии предварительного следствия // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979.
7. Крюков В. Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1994.
9. Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления правовой реформы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977.
10. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006.
11. Строгович М. С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951.
12. По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 № 11-П // СЗ РФ. 03.07.2000. № 27. Ст. 2882.
13. Чурикова А. Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2010.
14. Баксалова А. М. Уголовно-процессуальная функция обвинения, осуществляемая прокурором, и ее реализация на судебном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск. 2002.
15. Шадрин В. С. Реалии и перспективы осуществления конституционных норм в уголовном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 1.С. 3—7.
16. 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 декабря 2015 г. № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».