

С. А. Никаноров

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

S. A. Nikanorov

PROSECUTOR'S SUPERVISION IN RUSSIA: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Статья посвящена исследованию процессуального положения прокурора, проведен анализ функций и полномочий органов прокуратуры в целом, рассматриваются вопросы определения статуса и концепции развития прокуратуры для эффективного и целесообразного осуществления прокурорско-надзорной деятельности. Выявлены положительные и отрицательные стороны в работе прокуратуры, освещается ее координационная роль в организации деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью. Рассматривается надзорная деятельность прокурора как разновидность профессиональной деятельности, обосновываются предпосылки повышения эффективности прокурорского надзора как одного из организационно-правовых способов по укреплению законности.

Ключевые слова: прокуратура; предварительное расследование; статус прокуратуры; полномочия прокурора; процессуальные функции; процессуальный компромисс.

The article is dedicated to the study on the procedural status of a prosecutor. The analysis of powers and authorities of public prosecution bodies is conducted. The author considers the issues concerning the status determination and the development of prosecutor's office for efficient and reasonable realization of prosecutorial oversight. The positive and negative aspects in the work of the prosecutor's office are specified. Its coordinating role in managing all bodies dealing with crime prevention is examined. The oversight activities of the prosecutor as a type of his professional activity are considered. Prerequisites for improving the efficiency of prosecutor's supervision as one of the organizational and legal ways to consolidate legality are justified.

Keywords: prosecutor's office, preliminary investigation, status of the prosecutor's office, prosecutor's authorities, procedural functions, procedural compromise.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, контроль за их реализацией является важнейшей задачей как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

Одна из ведущих ролей в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью принадлежит органам прокуратуры, и в свете построения правового государства неукоснительное выполнение положений Конституции о

защите прав человека особенно важно в сфере уголовного судопроизводства, где конституционные права подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и других участников уголовного судопроизводства ограничиваются в наибольшей степени.

Отметим, что очерченные функции прокуратуры направлены на достижение и соблюдение фундаментальных начал права, а наличие исключительных полномочий по соблюдению законности в стране следует считать достаточным основанием обозначить ее основные функции на конституционном уровне. Определение статуса прокуратуры в Основном Законе страны обеспечит стабильность и поло-





жит конец спорам об отнесении прокуратуры к какой-либо из ветвей власти.

Как участник уголовного судопроизводства, руководствуясь ст. 37 УПК РФ, прокурор имеет особое процессуальное положение, осуществляя одновременно две важнейшие уголовно-процессуальные функции — уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Однако с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 года «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» процессуальный статус прокурора претерпел существенные изменения и на досудебной стадии уголовного судопроизводства прокурор прекратил активно влиять на ход расследования, так как де факто утратил полномочия руководителя и координатора уголовного преследования.

Сейчас координирующий элемент в его деятельности на досудебном производстве в основном проявляется лишь в разрешении им вопросов о подведомственности и направлении уголовных дел из одного органа предварительного расследования в другой.

Затем, в свою очередь, Федеральным законом от 28 декабря 2010 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» были существенно расширены полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного процесса, что, на наш взгляд, положительно отразилось на результатах прокурорской работы и оперативности вмешательства в процесс расследования в целях устранения нарушений федерального законодательства.

В этой связи спектр функциональных обязанностей прокурора все же сократился, но таки остался набор полномочий, образующих костяк деятельности по расследованию уголовного дела. Такой измененный статус прокурора приводит к непрекращающимся дискуссиям о его месте и роли в расследовании уголовного дела.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор в стадии возбуждения уголовного дела уполномочен проверять исполнение требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, таким образом, в настоящее время прокурор лишен права возбуждать уголовное дело, а между тем на

практике именно прокурорами по результатам проверок часто возбуждались уголовные дела. Также по данному вопросу отметим, что в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 года № R 2000 19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» отражено «что во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования».

Кроме того, прокурор в настоящее время в случае выявления незаконных или необоснованных постановлений руководителей следственных органов, следователей об отказе в возбуждении уголовного дела в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении вправе отменять постановления об отказе в возбуждении уголовных дел. В этом случае прокурор выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

В случаях непосредственного обнаружения признаков преступления в ходе проверок исполнения законов прокурор в порядке, установленном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства [4].

Также, в связи с упомянутыми изменениями, постановление прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании является поводом для возбуждения уголовного дела (п. 4 ст. 140 УПК РФ), а решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенное на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть принято только с согласия руководителя следственного органа (ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ).

Однако, по мнению В. А. Лазаревой, массовость такого явления, как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного

средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа [6].

Отметим, что согласно поправкам в ст. 211 и 214 УПК, за прокурором также остается полномочие отменить незаконное постановление о приостановлении и о прекращении уголовного дела независимо от формы предварительного расследования.

Далее, анализируя положения закона, касающиеся полномочий прокурора, отметим полномочия прокурора утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу, а также возвращать уголовное дело следователю, дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков.

Но по данному аспекту в юридической литературе подмечено, что законодатель пошел по пути дифференциации. Так, например, получив от дознавателя уголовное дело с обвинительным актом, прокурор в числе иных полномочий имеет право и прекратить уголовное дело по предусмотренным законом основаниям. По уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением от следователя, прокурор аналогичным полномочием не обладает [2].

Отсутствие у прокурора процессуальной возможности прекращения незаконного уголовного преследования по поступившему от следователя уголовному делу расходится по смыслу с положениями п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК. Возвращение прокурору права своим постановлением прекратить незаконное уголовное преследование было бы серьезной процессуальной гарантией исключения случаев ущемления конституционных прав граждан в досудебной стадии уголовного процесса, а также фактов превышения полномочий в отношении подозреваемых (обвиняемых).

По мнению С. Зайцева, является нонсенсом, что согласно действующей редакции ст. 37 УПК прокурор не может прекратить незаконное уголовное преследование не только на стадии предварительного расследования, но даже на стадии утверждения обвинительного заключения [5].

Лишение российской прокуратуры функции расследования преступлений и создание Следственного комитета РФ и

по сей день дает повод для обсуждения юристами вопросов о соотношении прокурорского надзора за органами предварительного расследования и внутреннего ведомственного контроля.

Актуальность обсуждения данного вопроса подогревается также и попытками создания в России единого органа предварительного следствия.

В этой связи представляется интересным исследовать вопрос не с точки зрения лоббирования тех или иных ведомственных интересов, а с позиции достижения процессуальной эффективности, целесообразности и логичности в построении системы расследования преступлений.

В настоящее время же заметим, что прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений дублируют друг друга посредством многоступенчатого механизма, что не столь положительно отражается на результатах расследования.

Прокурор лишен возможности лично осуществлять уголовное преследование. И в то же время прокурор — это субъект уголовного преследования. В конечном итоге он решает судьбу обвинения при утверждении обвинительного заключения или обвинительного акта и при направлении уголовного дела в суд. В этом парадокс современной модели обвинительно-следственной власти [1].

Таким образом, прокурор контролирует качество следственной работы, дает ей оценку, но не является руководителем расследования в полной степени.

Процессуальную деятельность прокурора в этой связи можно интерпретировать по-разному. С одной стороны, прокурор позиционируется как руководитель расследования, который вправе утвердить или не утвердить обвинительное заключение, тем самым подводя итоги расследования, с другой — как пассивный наблюдатель, влияющий на выявленные нарушения принятием процессуальных документов, но не способного кардинально воздействовать на процесс расследования.

Можно долго рассуждать о том, какую нужно провести оптимизацию, какие внести изменения в федеральное законодательство и как перераспределить полномочия между прокурором и органами предварительного расследования, однако полагаем, что целесообразнее сейчас изменение формата процессуальной деятельности прокурора, и как следствие, четкое определение статуса прокуратуры в системе разделения властей.



В целях создания более совершенной обвинительно-следственной системы, если исключить невозможность в настоящее время возврата к полноценному формату расследования прокуратурой преступлений, существовавшему до выделения Следственного комитета, логично и целесообразно представить прокуратуру в виде промежуточной ступени между предварительным расследованием и судебным производством. Что также отражает позиция И. В. Маслова, где согласно существующей доктрине уголовного судопроизводства (и не только отечественной) прокурор на судебных стадиях, в суде первой инстанции в первую очередь является основным системным элементом. Функция обвинения, реализуемая прокурором, генерирует реализацию функций защиты и отправления правосудия. Таким образом, определяя роль прокурора в досудебном производстве, необходимо отталкиваться от его судебной функции. Соответственно, следует сделать вывод, что система прокуратуры должна выступать не в виде внесистемного контрольного органа (рис. 1), а в виде промежуточной ступени между системой предварительного следствия и судебной системой (рис. 2) [7].

Подобная связь, по мнению И. В. Маслова, логична с точки зрения системного анализа и целесообразна в процессуальном плане.

По указанной выше схеме завершённое расследованием производство следователь направляет прокурору, кото-

рый решает вопрос о доказанности (недоказанности) вины. Процессуальные полномочия прокурора здесь направляются на решение главного системного вопроса: достаточна ли качественно-количественная характеристика следственного производства для «входа» в систему суда первой инстанции. Если нет, то дело прекращается, если ситуацию можно исправить, то дело возвращается на доследование с указанием необходимости производства определенных следственных действий, если качество отвечает требованиям приемлемости, то дело направляется в суд [7].

Внедрение данной концепции в уголовный процесс России при ее детальной проработке, на наш взгляд, обусловлено и целесообразно, однако полагаем, можно согласиться с профессором Долговой в том, что прокурор в любом случае может сохранить право вмешиваться в деятельность по расследованию уголовного дела, но только в связи с нарушением закона [3].

Очевидно, что дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры, конкретизация ее полномочий необходимы и в соответствии с рекомендациями Совета Европы, необходимостью усиления борьбы с преступностью, в Российской Федерации в состоянии предпринять очередные попытки реформирования, направленные на совершенствование деятельности прокуратуры России.

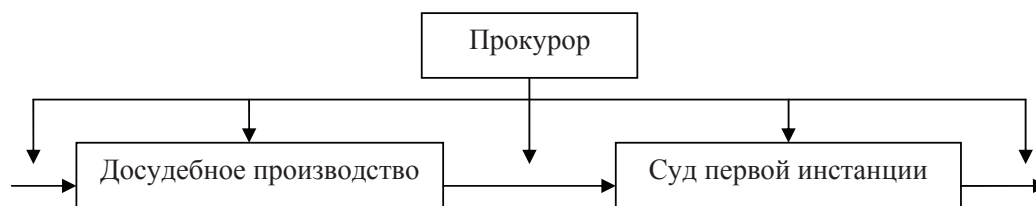


Рис. 1

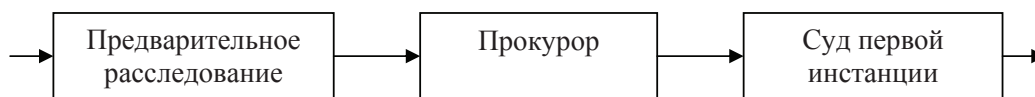


Рис. 2

References

1. Aleksandrov A., Belov S., Kukhta A. Reforma predvaritel'nogo rassledovaniya [Reform of Pre-Trial Investigation]. *Ugolovnoe pravo*, 2007, No. 5, pp. 66-70.
2. Grinenko A.V. Polnomochiya prokurora dolzhny byt' konkretizirovany [Prosecutor's Authorities Should Be Specified]. *Zakonnost'*, 2011, No. 2, pp. 23-24.

3. Dolgova A.I. Prokurorskii nadzor v sovetskom ugovnom sudoproizvodstve. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Prosecutor's Supervision in the Soviet Criminal Procedure. Cand.Sc. (Law)]. Moscow, 1968.
4. Erezhepaliev D. Polnomochiya prokurora v stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela [Prosecutor's Authorities at the Stage of Initiation of a Criminal Case]. *Ugovnoe pravo*, 2011, No. 4, pp. 83-87.
5. Zaitsev S. Aktual'nye problemy zashchity prav grazhdan v ugovnom sudoproizvodstve [Topical Issues of the Defense of Civil Rights in Criminal Procedure]. *Zakonost'*, 2012, No. 8, pp. 3-6.
6. Lazareva V.A. Dolgozhdannye izmeneniya v statute prokurora (Zakon ot 28.12.2010 № 404-FZ) [The Long-Awaited Changes in the Prosecutor's Status (Law of 28.12.2010 No. 404-AP)]. *Ugovnoe sudoproizvodstvo*, 2011, No. 3, pp. 2-5.
7. Maslov I.V. Prokurorskii nadzor i vedomstvennyi kontrol' v ugovnom protsesse Rossii: funktsii, analiz sistemnykh svyazei [Prosecutor's Supervision and Institutional Control in the Criminal Procedure in Russia: Functions, Analysis of System Relations]. *Rossiiskii sledovatel'*, 2013, No. 19, pp. 27-32.

НИКАНОРОВ Сергей Александрович, аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики, Нижегородская правовая академия. 603134, г. Нижний Новгород, ул. Костина, 2 литер Б. E-mail: decanat.npa@mail.ru, nounpa@mail.ru; c.nikanorov@yandex.ru

NIKANOROV Sergey Aleksandrovich, postgraduate student of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Non-state Educational Institution of Higher Professional Education "Nizhny Novgorod Law Academy", 2B Kostin St., Nizhny Novgorod, 603134. E-mail: decanat.npa@mail.ru, nounpa@mail.ru; c.nikanorov@yandex.ru

For citation: **S. A. Nikanorov**. Prosecutor's supervision in Russia: modern state and prospects of development
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 169–173.

