Семидотская В.С.

Осуществление прокурором функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия в свете конституционной поправки*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-04-2020-99

idsp: lj-04-2020-99

Аннотация

Статья посвящена роли осуществляемых прокурором функций уголовного преследования и надзора в условиях принятия Закона о поправке к Конституции. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что очевидные перспективы конституционной поправки потребуют серьезных законодательных изменений, направленных на трансформацию процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: закон о поправке к Конституции, конституционный статус прокуратуры, уголовное судопроизводство, прокурор, полномочия прокурора, прокурорский надзор, уголовное преследование.

Abstract

The article is devoted to examining the role of the Prosecutor's supervision and prosecution functions under the condition of the adoption of the Law on Amendment to the Constitution. Based on the research made, we have concluded that the obvious prospects of the constitutional amendment would require significant legislative changes aimed at transforming the procedural position of the Prosecutor in the criminal procedure.

Keywords: Law on Amendment to the Constitution, constitutional status of prosecution service, criminal procedure, prosecutor, prosecutor's authority, procuracy supervision, prosecution.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» принят в целях совершенствования правового регулирования отдельных вопросов организации публичной власти в РФ. Поправка затронула и ст. 129 Конституции РФ, устанавливающую конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации (далее - прокуратура РФ).

Реформирование прокуратуры РФ на конституционном уровне происходит не впервые. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» был обособлен ее статус в системе органов государственной власти, расширены полномочия Президента РФ в области кадровой политики органов прокуратуры. Анализируя указанный Закон о поправке, И.В. Ткачев отмечал, что поправка к ст. 129 Конституции станет импульсом для нового этапа развития органов прокуратуры в целом, а роль прокуратуры на всех направлениях внутренней политики неуклонно возрастает. Можно констатировать, что хотя и рассматриваемая поправка многими специалистами оценивалась положительно, с момента изменения Конституции РФ в 2014 году роль прокуратуры РФ в части осуществляемых ею функций в уголовном судопроизводстве не возросла, а продолжила значительно ослабляться. Об этом свидетельствуют, например, внесенные

Федеральным законом от 14.12.2015 № 380-ФЗ изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - УПК РФ), касающиеся повышения правовых гарантий дознавателя при обжаловании им указаний прокурора.

Новый Закон о поправке к Конституции, как представляется, содержит не только положения, касающиеся изменения порядка назначения на должность и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, но и подразумевает действительное, в отличие от изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2014 году, повышение статуса органов прокуратуры и укрепление значимости осуществляемых ею функций уголовного преследования и надзора в уголовном судопроизводстве.

Законом о поправке в Конституцию РФ вносится дефинитивная норма, раскрывающая понятие «прокуратура Российской Федерации». Под прокуратурой РФ предлагается понимать единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Вынесение на конституционный уровень функций, осуществляемых прокуратурой Российской Федерации, дает основание полагать, что новый конституционно-правовой статус прокуратуры РФ повысит её роль как главного надзорного органа нашей страны, а также как органа, осуществляющего уголовное преследование. Однако, для претворения в жизнь новых конституционных установлений, потребуются плодотворная законодательная работа по трансформации процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве, поскольку в ходе реформы досудебного производства 2007 года (Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») статус прокурора подвергся существенным изменениям, а прокурор лишился эффективных полномочий по осуществлению возложенных на него функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

В научных дискуссиях продолжает активно обсуждаться вопрос о несостоятельности прокурора в осуществлении возложенной на него функции уголовного преследования. Ш.М. Абдул-Кадыров отмечает, что хотя функция уголовного преследования осуществляется прокурором и после внесения изменений в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ, однако объем имеющихся у него для этого полномочий явно недостаточен. Н.Н. Ковтун и вовсе высказывает сомнения относительно того, что по нормам действующего УПК РФ прокурор является субъектом уголовного преследования. Кроме того, в науке не выработано единого подхода к пониманию сущности уголовного преследования и надзора, осуществляемых прокурором.

В современной уголовно-процессуальной литературе уголовное преследование понимается по-разному: как процессуальная деятельность по обвинению определенного лица в совершении преступления, как деятельность, направленная на привлечение конкретного лица к уголовной ответственности, включающая инициирование уголовного преследования (п.2 ч.2 ст. 37 УПК РФ), на применение той или иной меры процессуального принуждения и др. Уголовное преследование можно понимать и как процесс формирования уголовно-правовой претензии от имени государства о нарушении уголовно-правового запрета конкретным лицом, которая впоследствии будет определять предмет судебного разбирательства по делу. По мнению Е.Д. Болтошева, прокурор обеспечивает осуществление уголовного преследования опосредованно, через органы расследования, путем использования

полномочий, предоставляемых ему уголовно-процессуальным законодательством. Поскольку полномочия прокурора в отношении органов предварительного расследования ч. 2 ст. 37 УПК РФ не разделяет на полномочия по осуществлению надзора и по осуществлению уголовного преследования, весь объем процессуальных полномочий прокурора в ходе досудебного производства, указанный в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выступает обоснованием того, что полномочия по надзору неразрывно связаны с полномочиями по уголовному преследованию.

Не преследуя цели обоснования правильности той или иной позиции относительно сущности уголовного преследования, классификации полномочий прокурора в зависимости от осуществляемой им функции, следует отметить, что большинство специалистов сходятся во мнении о том, что в качестве основного направления деятельности прокурора по осуществлению уголовного преследования является возбуждение уголовного дела. Эту же позицию занимает и Конституционный суд Российской Федерации, определяя начало публичного уголовного преследования актом возбуждения уголовного дела, создающим правовые основания для последующих процессуальных действий органов дознания, предварительного следствия и суда. В связи с этим представляется обоснованным наделение прокурора правом самостоятельного возбуждения уголовного дела вместо реализации им полномочия по направлению материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. О необходимости подобных законодательных изменений свидетельствует и высокий уровень нарушения законов органами предварительного следствия и дознания, отраженный в статистических данных о количестве отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, которых за 2018 год насчитывалось 2 225 641. Показатель этот стабильно высок и незначительно изменяется из года в год (более 2,3 млн. в 2017 году, более 2,4 млн. в 2016 году). Более того, в соответствии со ст. 2 Рекомендации № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования. К тому же, наделение прокурора правом самостоятельного возбуждения уголовного дела позволило бы решить важнейшую проблему стадии возбуждения уголовного дела – многократной отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, называемой Л.В. Головки процессуальным «пинг-понгом». Принимая во внимание указанные обстоятельства, законодателю следует учесть рекомендации Совета Европы и изменить действующий УПК РФ.

Обусловившись, что в практической деятельности уголовное преследование фактически осуществляется прокурором посредством реализации возложенных на него надзорных полномочий, необходимо обозначить ряд проблем, возникающих при их осуществлении. И.С. Дикарев справедливо отмечает, что трансформация статуса прокурора в досудебном производстве, обусловленная стремлением законодателя обеспечить процессуальную самостоятельность следователей, привела к лишению прокурора таких полномочий, без которых он не в состоянии осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. К.А. Таболина, анализируя статистические данные, указывает, что после лишения прокурора значительного объема полномочий по надзору за производством следственных органов существенно увеличилось количество нарушений законодательства, допущенных следователем. Количество выявленных прокурорами в 2014 году нарушений возросло практически втрое по сравнению с 2008 годом и превысило 1,6 млн. Кроме того, не находит поддержки законодательное решение о различии в объеме полномочий прокурора по надзору, зависящем от формы предварительного расследования, поскольку оно обуславливает проблему недостаточности полномочий прокурора по

осуществлению эффективного надзора за законностью производства предварительного следствия. Факт того, что в период с 2008 по 2014 годы прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ возвращалось в среднем три из четырех уголовных дел, производство по которым осуществлялось в форме предварительного следствия, и только одно уголовное дело — в форме дознания, свидетельствует о более высокой степени эффективности надзора прокурора за производством дознания.

Подобная законодательная регламентация противоречит единому режиму надзора прокурора за деятельностью органов предварительного расследования, дифференцирует процессуальное положение подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего как участников той или иной формы предварительного расследования, не способствует стабильности уголовно-процессуальной формы, а, соответственно, и эффективности уголовного судопроизводства. Поскольку, как утверждает К.А. Таболина, никаких объективно существующих оснований для дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования нет, необходимо на законодательном уровне уравнивать надзорные полномочия прокурора по отношению к органам дознания и по отношению к следственным органам.

В настоящее время для воплощения в жизнь новых конституционных установлений, направленных на повышение роли прокуратуры как главного надзорного органа нашей страны, а также как ключевого органа, осуществляющего уголовное преследование, у прокуратуры РФ нет надлежащих и эффективных процессуальных средств. Очевидные перспективы конституционной поправки требуют серьезных законодательных изменений, обозначенных в настоящем исследовании.

1. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 195 с.
2. Болтошев Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 189 с.
3. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; под. общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 15 изд., перераб. и доп. М., 2020. 556 с.
4. Головкин Л.В. Уголовное судопроизводство в условиях перманентной судебной реформы // Закон. 2019. № 4. С. 67 - 82.
5. Горюнов В.В., Макаров К.А. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2013. № 4. С. 6 - 8.
6. Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27 - 30.
7. Доказывание и принятие решений в состязательном уголовном судопроизводстве: монография / отв. ред. Л. Н. Масленникова. М., 2018. 384 с.
8. Ковтун Н.Н. Уголовное преследование в уголовном судопроизводстве России: исходная несостоятельность функции или субъектов, ее реализующих? // Уголовное судопроизводство. 2019. № 3. С. 20 - 25.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2004 № 384-О «По жалобе гражданина Григорянца Р.А. на нарушение его конституционных прав положениями частей третьей и четвертой статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».
10. Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [электронный ресурс] // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/>
11. Совет Европы и Россия: сборник документов / сост. Л. И. Брычева, М. В. Винорадов, Д. В. Юзвиков. М., 2004. 925 с.
12. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: монография / под ред. Л.Н. Масленниковой. М., 2020. 320 с.
13. Ткачев И.В. Новые вехи развития прокуратуры России // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 40 - 41.