

СООТНОШЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

Сушкевич К.М.

*Сушкевич Ксения Михайловна – аспирант,
кафедра уголовного процесса и криминалистики,
Алтайский государственный университет, г. Барнаул*

Аннотация: в статье анализируются теоретические вопросы уголовного преследования, как одного из функций прокуратуры; рассмотрено соотношение прокурорского надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса.

Ключевые слова: уголовное преследование, прокурорский надзор, уголовный процесс, обвинение, обвиняемый, подозреваемый, прокурор, функция обвинения, уголовное дело.

Функция уголовного преследования органов прокуратуры является не основной и далеко не единственной функцией, но весьма важной по форме и содержанию. В соответствии со ст.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. №2202-1 (в последующих редакциях) «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В связи с чем, в Законе определено, что органы прокуратуры наделены полномочиями, которые значительно выходят за пределы уголовного судопроизводства и охватывают иные сферы государственной деятельности.

Вопрос о соотношении уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса всегда имел особую актуальность, а также теоретическую и практическую значимость.

Концепция различия полномочий прокурора имеет продолжительную историю, и берет свое начало в Кодексах 1922 и 1961 годов. Если рассматривать Устав уголовного судопроизводства 1864 г. через призму нашего вопроса, то хорошо прослеживается последовательность надзорной функции прокурора в досудебном уголовном процессе в сочетании с его обвинительной функцией на судебных стадиях. Так, в Уставе прописано существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей. Например, предварительное следствие о преступлениях и проступках, подсудных окружным судам, производится судебными следователями при содействии полиции и при наблюдении прокуроров и их товарищей (ст.249); прокуроры и их товарищи дают предложения и наблюдают за производством следствия (ст.278); имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая хода следствия (ст.280); имеют право предложить следователю о задержании обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи (ст.285); могут требовать дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям, хотя судебный следователь и признал следствие конченным (ст.286). Так, в полномочиях прокурора, согласно Уставу, в большей части сделан упор на контроль за ходом расследования преступления, чем на обвинительную часть.

Однако, в отличие от Устава уголовного судопроизводства 1864 г. в УПК РСФСР 1923 г. уже существенно усилена обвинительная функция прокурора, которому была передана значительная часть полномочий суда по контролю за деятельностью следователя. Отныне прокурор, а не суд разрешал отвод, заявленный следователю, рассматривал жалобы на него, разрешал споры о подследственности и вопросы о передаче дела из одного следственного участка в другой¹.

Вместе с тем в последние годы в юридической литературе и на практике широкое распространение получило мнение, высказанное разработчиками Концепции судебной реформы² и поддержанное другими авторами, что доминирующей функцией прокуратуры является уголовное преследование³. В Законе о прокуратуре, а затем и в новом УПК этот подход также нашел свое закрепление, но, правда, с сохранением у прокурора надзорной функции, в связи с чем остается актуальной и другая дискуссия - о соотношении прокурорского надзора и уголовного преследования.

Большинство ученых полагает, что данные функции следует соотносить между собой как первоначальную (надзорную функцию) и производную (функцию уголовного преследования). Ястребов В.Б. считает, что прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Будучи ведущей и определяющей, данная функция оказывает влияние на реализацию всех других функций прокуратуры⁴.

Определяя место и роль прокуратуры в системе органов государства, Крюков В.Ф. сделал вывод, что прокуратура в системе правоохранительных органов осуществляет уголовное преследование, а также надзор за исполнением уголовно-процессуального и уголовного законодательства⁵.

Функция надзора за соблюдением закона по мнению Жукова О.Д. является универсальной, поскольку она распространяется на все сферы социальных отношений, регулируемых законодательством. Поэтому функция надзора за соблюдением закона с функцией уголовного преследования связана не «напрямую», а опосредованно, через функцию осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие⁶.

Строгович М.С. полагает, что уголовное преследование, это обвинительная деятельность, которая возникает на стадии предварительного расследования. В уголовное преследование в форме обвинения он включает: 1) собирание доказательств, уличающих обвиняемого или устанавливающих отягчающие его вину обстоятельства; 2) применение к обвиняемому различных принудительных мер (мер пресечения, обысков, освидетельствований и др.), обеспечивающих изобличение обвиняемого и применение к нему наказания; 3) обоснование обвинения перед судом, в том числе усилия, направленные на то, чтобы убедить суд в виновности обвиняемого и в необходимости применить к нему наказание⁷.

Ларин А.М. и Савицкий В.М. называют следующие процессуальные действия, относящиеся к уголовному преследованию: задержание подозреваемого; применение к нему меры пресечения; привлечение лица в качестве обвиняемого; назначение судебно-психиатрической экспертизы; составление обвинительного заключения или постановления о направлении дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера; представление в суд заявления потерпевшего-обвинителя о совершении преступления по делу частного обвинения; обвинительные речи. Таким образом, из уголовного преследования ими исключено доказывание на предварительном расследовании⁸.

Соловьев А.Б. и Якубович Н.А. уголовное преследование определяют, как функцию специально уполномоченных законом государственных органов и должностных лиц (органа дознания, следователя, начальника следственного отдела, прокурора), заключающуюся в обязанности в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления, принять все предусмотренные меры к установлению события преступления, лиц, виновных в совершении преступления, и к их наказанию⁹.

В литературе спорным является вопрос о соотношении понятий «уголовное преследование» и «обвинение». Закон однозначно не устанавливает, можно ли отождествлять их, однако исходя из смысла п. 45 ст. 5 УПК РФ, названные функции не идентичны. Кроме того, ч. 1 ст. 20 УПК РФ упоминает об осуществлении «...уголовного преследования, включая обвинение в суде».

Уголовно-процессуальный закон не раскрывает содержания функции обвинения. Вместе с тем в ст. 15 УПК РФ данная функция упоминается, под ней подразумевается особый вид процессуальной деятельности, а в п. 22 ст. 5 УПК РФ обвинение трактуется как утверждение о совершении определённым лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном настоящим кодексом. Из этого следует, что для выдвижения обвинения следователю необходимо вначале осуществить процессуальную деятельность по установлению преступного деяния, затем по выявлению и изобличению лица, совершившего это деяние. В последующем сформулировать и процессуально оформить само обвинение: его фактическое содержание, юридическую формулировку и квалификацию, т. е. то, что называется обвинением в материально-правовом смысле¹⁰. И только после этого обвинение может быть выдвинуто в установленном законом порядке.

Уголовное судопроизводство включает в себя части досудебного и судебного производства по уголовному делу. Соответственно этому и работу прокурора можно условно разделить на две относительно самостоятельные части. Самостоятельными они являются в силу различного процессуального положения прокурора в каждой из стадий судопроизводства: если в досудебной части прокурор обладает определенными властно-распорядительными полномочиями, предоставленными ему уголовно-процессуальным законодательством, то в части судебного разбирательства полномочия прокурора определяются его положением стороны в процессе и во многом сходны с правами других участников судопроизводства.

Нельзя не согласиться с мнением Савицкого В.М. который считает, что прокурор приходит в суд для того, чтобы доказать правильность произведенного по делу расследования и своих выводов по нему. А чтобы обладать такой уверенностью, прокурор не может ограничиваться позицией стороннего наблюдателя за деятельностью органов следствия, он должен сам систематически конкретно и оперативно руководить этой деятельностью, направлять и координировать ее¹¹.

Поскольку деятельность прокурора в досудебном производстве носит сложный системный характер, соответственно и осуществляемые им функции тесно взаимосвязаны между собой. В каждом частном случае прокурор в различной степени использует ту либо иную составляющую своих полномочий. Но всегда распределение этих составляющих подчинено определенному алгоритму, обусловленному изначальным характером функции надзора по сравнению с функцией уголовного преследования.

По мнению Жук О.Д. уголовное преследование и прокурорский надзор, осуществляемые в досудебных стадиях уголовного процесса, соотносятся между собой в различных комбинациях в зависимости от конкретной ситуации.

1. Функция надзора за исполнением законов может порождать деятельность в рамках функции уголовного преследования при даче согласия на возбуждение уголовного дела самостоятельно, возбуждении уголовного дела, а также при утверждении обвинительного заключения (обвинительного акта).

2. Функция надзора за исполнением закона может обуславливать реализацию функции уголовного преследования следователем (дознавателем). Это имеет место при даче прокурором письменных указаний по осуществлению уголовного преследования; при отмене следователем постановления о прекращении уголовного дела и (или) уголовного преследования в отношении конкретного лица, а также в случаях отмены постановления о приостановлении предварительного следствия на основании п.п. 2-4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ.

3. Функция надзора за соблюдением закона непосредственно не переходит в функцию уголовного преследования (при отмене постановления следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого, при прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям и т. п.)¹².

Объем полномочий, предоставленных прокурору в досудебном производстве, не позволяет четко их разграничить и определить характер функций прокурора по отношению к органам расследования. Особенно интересен вопрос, касающийся соотношения функций надзора и процессуального руководства, если согласиться с тем, что последняя существует. Так, одни авторы полагают, что обе эти функции - надзора и руководства - прокурор осуществляет одновременно, хотя и разными путями и методами¹³. Другие считают, что поскольку деятельность прокурора по надзору за законностью расследования носит процессуальный характер, то прокурорско-надзорные функции выливаются в уголовно-процессуальную форму руководства. Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, по мнению, например, В.М. Савицкого, «есть по сути процессуальное руководство расследованием преступлений, которое предполагает применение прокурором всего арсенала предоставленных ему властных полномочий»¹⁴.

Вопрос о характере функций прокурора в уголовном процессе остается одним из наиболее дискуссионных. Несмотря на то что действующий уголовно-процессуальный закон однозначно установил, что прокурор в ходе уголовного судопроизводства осуществляет две самостоятельные функции: уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (ч.1 ст.37 УПК), тем не менее эти нормы не нашли отражения в Конституции РФ и не совсем согласуются с Законом о прокуратуре РФ, поэтому вопросы о сущности и назначении прокурорской деятельности в сфере уголовного правосудия еще долго будут актуальны.

Для более продуктивного решения этого вопроса предлагаем законодателю разъяснить в УПК и Законе о прокуратуре, что входит в понятие «уголовное преследование», непосредственно касающееся деятельности прокурора.

Список литературы

1. *Шейфер С.А.* Досудебное производство России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти: Монография. М., 2013. С. 66 – 68.
2. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 60.
3. *Савицкий В.М.* Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. №10. С. 24 - 28.
4. *Ястребов В.Б.* Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997. С.17 – 18.
5. *Крюков В.Ф.* Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. - М. 2007. С.7.
6. *Жук О.Д.* Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Московского университета МВД России. №12/2015. С.114.
7. *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968 Т. 1. С. 196.
8. *Савицкий В.М.* Уголовный процесс: словарь-справочник. М., 1999. С. 180.
9. *Соловьев А.Б., Якубович Н.А.* Указ. соч. С. 79 - 80.
10. *Фаткуллин Ф.Н.* Изменение обвинения. М., 1971. С. 12–13.
11. *Савицкий В.М.* Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием. - М., 1959. С. 106 – 109.
12. *Жук О.Д.* Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Московского университета МВД России. №12/2015. С.116.
13. *Колоколов Н.А.* Указ. соч. С. 59.

14. *Савицкий В.М.* Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. №10. С. 26.

¹ Шейфер С.А. Досудебное производство России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти: Монография. М., 2013. С. 66 - 68

² Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 60.

³ Савицкий В.М. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. №10. С. 24 - 28.

⁴ Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997. С.17 – 18.

⁵ Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. - М. 2007. С.7.

⁶ Жук О.Д. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Московского университета МВД России. №12/2015. С.114.

⁷ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968 – Т. 1. – С. 196.

⁸ Савицкий В.М. Уголовный процесс: словарь-справочник. – М., 1999. – С. 180.

⁹ Соловьев А.Б., Якубович Н.А. Указ. соч. С. 79 - 80.

¹⁰ Фаткуллин Ф.Н. Изменение обвинения. – М., 1971. – С. 12–13.

¹¹ Савицкий В.М. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием. - М., 1959. С. 106 – 109.

¹² Жук О.Д. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Московского университета МВД России. №12/2015. С.116.

¹³ Колоколов Н.А. Указ. соч. С. 59.

¹⁴ Савицкий В.М. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. №10. С. 26.