

Сискович И.В.

Студент юридического института РУДН

Полномочия прокуратуры в современном уголовном и уголовно-процессуальном праве

В общественном правосознании российского общества все больше утверждается и поддерживается требование об объективной необходимости повышения эффективности уголовного судопроизводства, включая законодательную оптимизацию правового статуса прокурора в уголовном преследовании. Эти ожидания гражданского общества вызываются потребностями развития современной правовой системы и находятся в предмете исследования общей теории права. Одновременно, решение этой задачи является одним из приоритетных направлений в науке уголовного процесса. В этой связи, актуальность темы исследования обусловлена проходящими процессами осуществления правовой реформы, которая испытывает дефицит фундаментальных научных исследований, в том числе и в сфере уголовно-процессуального права.

Необходимость решения задачи эффективной реализации всего института уголовного преследования, и повышения в нем роли прокурора вызывается не только социально-правовыми факторами, но и потребностью максимально минимизировать экономический и моральный вред от совершенных преступлений.

Общепризнано, что в уголовном судопроизводстве важное место занимает правовой статус прокурора. Вместе с тем, следует отметить, что в современный период недостаточная разработанность теоретической проблемы назначения правового статуса прокурора в уголовном преследовании приводит к неэффективному правовому регулированию порядка участия прокурора в данной процессуальной деятельности и не достижению, как следствие, наряду с другими причинами,

ожидаемой результативности проводимой государством уголовно-правовой политики⁶⁴⁰.

Как известно, прокурор является единственным должностным лицом, которое реализует свои полномочия во всех стадиях уголовного процесса. Деятельность прокурора в досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства осуществляется в целях избличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (уголовное преследование), она также направлена на защиту охраняемых законом интересов общества и государства, на охрану прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства.

Особое правовое положение прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства было характерно и для уголовного процесса дореволюционной России. Как писал известный государственный деятель Н.В. Муравьев, «являясь обвинителем, прокурор как орган правительства обязан преследовать преступника в общественных интересах, но, будучи в то же время блюстителем закона, он ведет это преследование во имя закона, исключительно для раскрытия истины и при этом так, что до суда на нем лежит беспристрастное участие в предварительном исследовании, а на суде, где прокурор участвует в качестве настоящего обвинителя, права его уравниваются правами подсудимого, хотя и здесь прокурору воспрещается всякая односторонность и всякое увлечение в пользу обвинения».

Очевидно, что эти слова вполне справедливы для характеристики правового положения прокурора и в современном уголовном процессе.

В соответствии со ст. 21 и 37 УПК РФ прокурор отнесен к субъектам, реализующим уголовное преследование.

В то же время в досудебном производстве прокурор одновременно осуществляет надзор за соблюдением федеральных законов органами дознания и органами предварительного следствия или, как указано в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, надзор за процессуальной деятельностью названных органов (например, в

⁶⁴⁰ Безвершенко Д. А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве РФ [Текст] / Д. А. Безвершенко // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С. 256-258.

2012 г. прокурорами было выявлено более 3 млн нарушений закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; 916 тыс. нарушений, допущенных при производстве предварительного следствия и дознания).

Вопросы, касающиеся участия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, всегда относились к предмету исследования ученых Научно-исследовательского института, вошедшего впоследствии в состав Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Объективного научного переосмысления процессуального положения прокурора в досудебных стадиях потребовали произошедшие в 2007 и 2010 гг. масштабные изменения уголовно-процессуального законодательства, подвергшие существенной корректировке процессуальную функцию прокурора⁶⁴¹.

К числу основных результатов проведенных преобразований следует отнести:

- утрату прокурором руководящей роли при осуществлении уголовного преследования; сокращение полномочий по непосредственному осуществлению уголовного преследования (изъятие у него права возбуждать уголовные дела, проводить расследования в полном объеме или в части производства отдельных следственных и иных процессуальных действий);

- выделение в самостоятельное ведомство следственного аппарата органов прокуратуры;

- значительное сокращение объема надзорных полномочий прокурора, большая часть из которых была передана руководителю следственного органа.

Впрочем, определяя правовую функцию прокурора в досудебном производстве, законодатель оказался не совсем последователен: максимально сократив в 2007 г. надзорные полномочия прокурора, в 2010 г. признал необходимость их расширения, уполномочив прокурора отменять незаконные и

⁶⁴¹ Безвершенко Д. А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве РФ [Текст] / Д. А. Безвершенко // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С.258.

необоснованные постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия и о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

В весьма кратком изложении выводы научных исследований сводятся к следующему.

Исходя из задач обеспечения законности уголовного преследования и одновременно защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, именно прокурор может и должен обеспечивать исполнение федеральных законов в ходе предварительного расследования.

Поскольку российский уголовный процесс является процессом смешанного типа, при котором предварительное обвинение формируется в ходе предварительного расследования, необходимость сохранения активной роли прокурора при осуществлении уголовного преследования очевидна. Процессуальные полномочия прокурора должны позволять ему влиять на сбор, проверку и оценку доказательств по уголовным делам, квалификацию содеянного, результаты расследования. Следует также учитывать исторический опыт России, систему и структуру органов предварительного расследования, уровень профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и правовой грамотности населения. Все это позволяет констатировать: надзорная деятельность прокурора в досудебном производстве призвана быть действенным средством выявления и пресечения нарушений закона. Решение же законодателя о полном, по сути, отстранении прокурора от формирования обвинения в ходе предварительного расследования, по нашему мнению, было ошибочным.

Важно также отметить, что законодатель, возложив на прокурора осуществление уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, т.е. выделив два самостоятельных направления его деятельности, имеющие собственные предмет, объект и содержание, четко не разделил эти направления и полномочия прокурора по их осуществлению. Разный объем предоставленных прокурору полномочий по отношению к органам дознания и органам предварительного следствия еще больше осложняет

ситуацию, внося дополнительный элемент неопределенности в статус прокурора в досудебном производстве.

В подготовленных в 2011–2012 гг. пособиях «Деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования» и «Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминалистический аспекты» научными сотрудниками НИИ предпринята попытка разграничить деятельность прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и по уголовному преследованию в досудебных стадиях уголовного процесса на основе таких критериев, как предмет и объект деятельности, ее сущность и содержание.

Дальнейшее развитие процессуальной функции прокурора в уголовном судопроизводстве, по нашему убеждению, должно быть связано с оптимизацией полномочий прокурора по осуществлению уголовного преследования. В основе такого вывода не только международный и российский опыт, но и рекомендации Совета Европы⁶⁴².

Более широкие полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования, как представляется, будут способствовать минимизации обвинительного уклона в работе следователя, повысят процессуальную ответственность всех профессиональных участников уголовного судопроизводства. Это позволит обеспечить решение в ходе предварительного расследования двуединой задачи: защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В этих целях к полномочиям прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства следовало бы, в частности, отнести:

- дачу согласия следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании и применении мер процессуального принуждения, ограничивающих конституционные права

⁶⁴² Безвершенко Д. А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве РФ [Текст] / Д. А. Безвершенко // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С.258.

подозреваемого, обвиняемого (в первую очередь меры пресечения в виде заключения под стражу);

- право прекращения уголовного дела при принятии решения по окончательному расследованию уголовному делу;

- право своим постановлением исключить из обвинительного заключения при его утверждении отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое.

Еще один ряд вопросов, требующих научного исследования, связан с поиском баланса между полномочиями прокурора и руководителя следственного органа.

Представляется, что в сферу деятельности руководителя следственного органа должны входить только вопросы организации предварительного следствия и процессуальное руководство расследованием, вопросы тактики и методики предварительного следствия по конкретным уголовным делам. Ведомственный контроль должен носить преимущественно предварительный, превентивный характер, быть направлен на предупреждение нарушений закона, а также на повышение эффективности организации расследования. Прокурор же должен обладать необходимым объемом полномочий для устранения нарушений закона, своевременно не выявленных руководителем следственного органа.

В свете изложенной позиции, отражающей роль прокурора в уголовном судопроизводстве, также представляется необходимым восстановить право прокурора давать следователю обязательные для исполнения письменные указания о производстве следственных и иных процессуальных действий, об изменении объема обвинения, а также о квалификации расследуемого деяния. Чтобы избежать упреков в заинтересованном подходе к названной проблеме, скажем, что компетенция по даче таких указаний могла бы быть ограничена, во-первых, случаями выявления нарушений закона и, во-вторых, пределами, в которых это необходимо для устранения данных нарушений. Своевременное устранение выявленных нарушений закона (материального или процессуального) приведет к повышению качества расследования, что, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности государственного обвинения в суде и вынесению законных и обоснованных судебных решений.

Возложенная на прокурора функция уголовного преследования наиболее полно реализуется им в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами органами прокуратуры рассматривалось и рассматривается как одно из важнейших направлений прокурорской работы. Это и понятно. Ведь в суде подводится итог всей предварительной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, при этом законность и обоснованность судебных решений, которые принимаются судом по окончании судебного разбирательства, в значительной степени зависят от активной позиции и профессионализма прокурора. Ежегодно прокуроры принимают участие в рассмотрении только судами первой инстанции свыше 800 тыс. уголовных дел, а всего суды общей юрисдикции всех инстанций рассматривают (как правило, с участием прокуроров) свыше 4 млн уголовных дел и материалов.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 5 марта 2013 г. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, назвал поддержание государственного обвинения в судах одной из центральных задач прокурорского корпуса и (в связи с введением с 1 января 2013 г. полномасштабного апелляционного производства) выразил уверенность, что «прокуроры будут профессионально и грамотно поддерживать государственное обвинение в апелляционных коллегиях судов общей юрисдикции, надежно стоять на страже интересов государства, общества и граждан Российской Федерации».

Научная разработка вопросов, связанных с участием прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства, неизменно находится в центре внимания ученых НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Осуществление в Российской Федерации судебной реформы, введение в действие с 2002 г. нового Уголовно-процессуального кодекса, курс на состязательный уголовный процесс и равноправие сторон, освобождение суда от не свойственной ему функции уголовного преследования, возложение бремени доказывания предъявленного подсудимому обвинения на государственного обвинителя потребовали проведения целого

ряда исследований по вопросу назначения и роли прокурора в судебном разбирательстве уголовных дел⁶⁴³.

В подготовленных научными сотрудниками работах не только разрабатывались методические рекомендации прокурорам, участвующим в уголовном судопроизводстве, но и исследовались важные научные проблемы.

Один из основных выводов, сделанных по результатам исследований, заключается в том, что процессуальное равноправие сторон в уголовном процессе не должно умалять роли прокурора как представителя государства, т.е. носителя публичных интересов, осуществляющего наряду с уголовным преследованием и правоохранительную функцию (в отличие от участвующего в деле адвоката, призванного всегда только защищать интересы обвиняемого).

Взаимосвязанные положения ч. 3 и 4 ст. 15, а также ст. 6, ч. 3 ст. 37 и ст. 246 УПК РФ позволяют прийти к заключению, что процессуальное равноправие сторон, по существу, означает не равенство прав и обязанностей, а лишь равные возможности в отстаивании своей позиции и оспаривании позиции другой стороны.

Руководствуясь принципами уголовного судопроизводства и его назначением, прокурор обязан всеми имеющимися в его распоряжении процессуальными средствами обеспечить охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 11), исходить в своей профессиональной деятельности из презумпции невиновности (ст. 14), в силу чего обвинение может быть признано обоснованным только при условии, что все противостоящие ему обстоятельства дела объективно исследованы и опровергнуты. Обеспечивая законность и обоснованность обвинения (ч. 3 ст. 37), государственный обвинитель должен способствовать всестороннему исследованию обстоятельств дела, поддерживать обвинение лишь в меру его доказанности. Его окончательная позиция не зависит от выводов

⁶⁴³ Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях учебное пособие. — М. Проспект, 2011 г. — 35 с.

обвинительного заключения и должна быть основана на результатах исследования обстоятельств дела в суде.

Кстати, в изданном в декабре 2012 г. приказе № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» Генеральный прокурор Российской Федерации, придавая исключительное значение соблюдению требований законности и обоснованности при осуществлении прокурором уголовного преследования в судебных стадиях уголовного судопроизводства, обязал подчиненных прокуроров «считать недопустимым любое давление на государственных обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами»⁶⁴⁴.

Предоставляя прокурору возможность изменять в судебном заседании обвинение подсудимого в сторону смягчения (ч. 7 ст. 246 УПК РФ), закон однозначно запрещает использовать это правило в тех случаях, когда изменение обвинения связано с необходимостью применения закона о более тяжком преступлении или с ухудшением положения подсудимого по иным основаниям либо когда новое обвинение, даже и менее тяжкое, будет существенно отличаться по фактическим обстоятельствам от ранее предъявленного. Это положение действует и в тех случаях, когда изменение обвинения не связано с восполнением неполноты предварительного расследования.

Столь категорическое требование приводит к тому, что и рассматривающие дело судьи, и участвующие в судебном разбирательстве прокуроры подчас оказываются в своеобразном процессуальном тупике: результатами судебного разбирательства подтверждается, что подсудимый совершил более тяжкое преступление, чем вменялось ему в вину, а возможности исправить эту очевидную ошибку нет. В результате, как свидетельствует судебная практика, имели место факты, когда суд, отразив в приговоре обстоятельства совершения подсудимым одного преступления, был вынужден, со ссылкой на ст. 252 УПК

⁶⁴⁴ Приказ № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

РФ, указывать, что содеянное квалифицируется по более мягкому закону, поскольку именно такая квалификация была дана действиям подсудимого в досудебном производстве. Однако вынесение подобных приговоров искажает саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия.

Право прокурора на изменение обвинения обусловлено возложением на прокурора обязанности при поддержании от имени государства обвинения обеспечить его законность и обоснованность.

Результаты исследования позволили сделать вывод о возможности и целесообразности внесения в УПК РФ, в частности в ст. 246 и 252 УПК РФ, дополнений, которые предоставили бы прокурору право в ходе судебного разбирательства уголовного дела, при условии соблюдения четких и конкретных процедур, обеспечивающих дополнительные гарантии реализации подсудимым права на защиту, изменять обвинение на более тяжкое либо предъявлять новое обвинение, ухудшающее положение подсудимого (разумеется, при условии, что такое изменение обвинения не будет связано с восполнением неполноты предварительного расследования).

Согласно правовой позиции Европейского Суда предоставление в уголовном процессе полной подробной информации о предъявляемых обвинениях является существенным условием обеспечения справедливости разбирательства. При этом изменение обвинения в судебном заседании Европейский Суд признает нарушением права на справедливое судебное разбирательство лишь в тех случаях, когда подсудимый не был уведомлен об этом заранее и не имел возможности представить свои возражения против нового обвинения⁶⁴⁵.

Известно, что запрет на изменение в суде обвинения в худшую для подсудимого сторону в российском законодательстве существовал и ранее (ст. 254 УПК РСФСР), однако тогда невозможность исправления в судебном заседании ошибки органов расследования при установлении фактических обстоятельств либо квалификации деяния компенсировалась

⁶⁴⁵ Сереброва С. П. Понятия современного уголовного процесса. <http://determiner.ru/dictionary/221>

правом суда возратить уголовное дело для дополнительного расследования.

Важен и еще один момент. Ранее (до принятия УПК РФ) запрет на изменение обвинения в суде в худшую сторону сочетался с принципом непрерывности судебного разбирательства, который означал, что суд, приступивший к рассмотрению дела, должен был рассматривать его «непрерывно, кроме времени, назначенного для отдыха». Однако с введением в действие в июле 2002 г. УПК РФ положение о непрерывности судебного разбирательства не действует, и в перерывах между заседаниями по одному делу суд может рассматривать другие дела⁶⁴⁶.

Таким образом, если в законе будет предусмотрена обязанность государственного обвинителя излагать свою позицию, связанную с изменением обвинения, в письменном виде, а равно будут установлены форма этого процессуального решения, сроки и порядок подготовки подсудимого к защите от нового обвинения, то и при изменении прокурором предъявленного обвинения на обвинение, ухудшающее положение подсудимого, право на защиту не нарушится.

Предоставление государственному обвинителю правомочий по изменению обвинения в суде не будет противоречить ни Конституции Российской Федерации, ни Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку подсудимый будет «незамедлительно и подробно» уведомлен о предъявлении ему нового обвинения и будет иметь возможность подготовиться к защите.

Соответствующая норма существует в ряде государств Европы, а также стран СНГ (Армения, Республика Беларусь, Молдова). Небезынтересно отметить, что введенный в действие в этом году Уголовно-процессуальный кодекс Украины предусматривает возможность изменения прокурором обвинения в суде, в том числе на более тяжкое, и даже предъявление дополнительного обвинения, если во время судебного разбирательства установлены новые фактические обстоятельства

⁶⁴⁶ Безвершенко Д. А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве РФ [Текст] / Д. А. Безвершенко // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С.258.

уголовного правонарушения, в совершении которого обвиняется лицо (ст. 337–341). Кодекс Украины подробно регламентирует порядок предъявления подсудимому нового обвинения (составляется новый обвинительный акт), предоставление подсудимому возможности подготовиться к защите (отложение разбирательства не менее чем на 7 дней), согласование с вышестоящим прокурором процессуальных документов государственного обвинителя об изменении обвинения, выдвижении нового обвинения, а также об отказе от поддержания государственного обвинения.

Вопрос о процессуальном положении прокурора в проверочных стадиях судебного производства по уголовным делам в доктрине уголовного процесса до сих пор остается дискуссионным. Многие ученые сходятся во мнении, что при проверке правосудности приговоров и других судебных решений прокурор, оставаясь стороной обвинения, продолжает осуществлять функцию уголовного преследования и одновременно является представителем государства, защищающим публичные интересы, т.е. осуществляет правозащитную функцию⁶⁴⁷. Другие же исследователи полагают, что прокурор, на которого возложена обязанность осуществления уголовного преследования, не может ни осуществлять функцию защиты, ни способствовать ее осуществлению⁶⁴⁸. Существует и такая точка зрения, что в суде проверочной инстанции функция прокурора не связана с поддержанием государственного обвинения, а участвуя в заседании такого суда, прокурор лишь призван высказать свое мнение по поводу законности принятого судом нижестоящей инстанции решения.

Иными словами, вопрос о функциональной роли прокурора в проверочных стадиях уголовного судопроизводства, о соотношении его функции (обязанности) выявления и устранения судебных ошибок с иными процессуальными полномочиями

⁶⁴⁷ Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и право: словарь-справочник 2014. С.48.

⁶⁴⁸ Сереброва С. П. Понятия современного уголовного процесса. <http://determiner.ru/dictionary/221>

прокурора, осуществляемыми в судебном производстве по уголовным делам, требует тщательного рассмотрения. Очевидно, что и научные сотрудники НИИ не могут оставаться в стороне от дискуссии, в связи с чем на 2013 г. запланировано соответствующее исследование. Не предвещая результаты исследования в целом, полагаем, что применительно к процессуальной функции прокурора в одной из проверочных стадий — в суде апелляционной инстанции — уже сейчас можно высказать некоторые, как представляется, обоснованные суждения.

Если по апелляционным жалобам или представлению суд апелляционной инстанции проверяет законность, обоснованность и справедливость приговора, законность и обоснованность иного итогового решения, т.е. если рассматривается уголовное дело, которое судом первой инстанции разрешено по существу (решен основной вопрос — о виновности подсудимого, квалификации содеянного, наказании), и, следовательно, этот вопрос будет рассматриваться и судом апелляционной инстанции, тогда процессуальная функция участвующего в судебном заседании прокурора является продолжением осуществления им от имени государства функции уголовного преследования. В этом случае прокурор, осуществляя продвижение обвинения, выполняет функцию государственного обвинителя. Поддерживая же в ходе судебного производства по уголовному делу государственное обвинение, в том числе и при рассмотрении дела в апелляционном порядке, прокурор в соответствии с ч. 3 ст. 37 УПК РФ обязан обеспечить его законность и обоснованность, а если в ходе судебного разбирательства он придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, он отказывается от обвинения.

Если же в апелляционном порядке оспорено промежуточное судебное решение, т.е. такое решение, при вынесении которого вопрос об обоснованности предъявленного лицу обвинения, доказанности фактических обстоятельств дела судом не рассматривался, уголовное дело по существу не разрешалось, а следовательно, судом апелляционной инстанции такие вопросы также рассматриваться не будут, в заседании суда апелляционной

инстанции участвует не государственный обвинитель, а прокурор⁶⁴⁹.

С сожалением следует отметить, что определенная сложность вопроса о процессуальной функции прокурора в суде апелляционной инстанции порождена самим законодателем. При формулировании ст. 389 УПК РФ, регулирующей участие прокурора в рассмотрении уголовного дела судом апелляционной инстанции, он использовал явно неудачную конструкцию: по буквальному толкованию названной статьи допускается одновременное участие в одном и том же заседании суда апелляционной инстанции и государственного обвинителя, и прокурора. При этом по смыслу этой статьи речь идет не о поддержании обвинения несколькими государственными обвинителями, что вполне допустимо (ч. 4 ст. 246 УПК РФ), а об одновременном участии в судебном разбирательстве представителей прокуратуры, которые в таком случае должны быть наделены разными процессуальными полномочиями (в частности, по вопросу о возможности отказа от обвинения). По нашему мнению, участие в заседании двух должностных лиц органов прокуратуры с разной процессуальной функцией не должно иметь места, поскольку это противоречит принципу состязательности и равноправия сторон и не согласуется с процедурой судебного разбирательства.

⁶⁴⁹ Безвершенко Д. А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве РФ [Текст] / Д. А. Безвершенко // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С.258.