

УДК 343

**О ВОЗМОЖНОСТЯХ ВЛИЯНИЯ ПРОКУРОРА
НА ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ
В ХОДЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

© 2018 г.

Г.Н. Королёв

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

korolev52rus@mail.ru

Поступила в редакцию 24.02.2018

Исследуются правовые проблемы низкой эффективности деятельности прокурора по подготовке и формированию государственного обвинения в досудебном производстве. Проведен сравнительно-правовой анализ правового статуса прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса по законодательству советского государства и современной России. Формулируется вывод о необходимости совершенствования досудебной процедуры подготовки государственного обвинения.

Ключевые слова: досудебное производство, подготовка государственного обвинения, гарантии публичного интереса, обвинительная власть.

С проведением последней значимой правовой реформы досудебного производства, связанной с разведением функций прокурорского надзора и предварительного расследования в деятельности российской прокуратуры, и наделением руководителя следственного органа широкими полномочиями по процессуальному контролю за проведением предварительного следствия, оказались существенно ограниченными возможности прокурора по подготовке и формированию государственного обвинения в досудебном производстве.

В связи с этим в последние годы в юридическом сообществе значительно обострились дискуссии [1, 2] о правовом статусе прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. И это вполне объяснимо. Ибо прокурор – это единственный представитель стороны обвинения, который после предварительного расследования преступления, продолжая миссию обвинительной власти в суде, один вступает в схватку со слаженной дружной командой защиты. Как особый субъект обвинительной власти, он должен обосновать обвинение, доказать суду виновность подсудимого в совершении инкриминируемого ему деяния.

Однако эту миссию прокурор может выполнить только при условии квалифицированно проведенного предварительного расследования, в ходе которого сформирована совокупность доброкачественных доказательств, изобличающих обвиняемого. «В этом смысле, – справедливо отмечает В.А. Лазарева, – предварительное расследование – лишь подготовка обвинительной власти к основному сражению в суде» [3, с. 79].

И это сражение может быть проиграно, если предварительное расследование проведено не-

полно, не всесторонне и некачественно. Следует иметь в виду, что пробелы предварительного расследования, допущенные при его производстве недостатки могут повлечь исключение судом недопустимых доказательств, привести к ослаблению доказательственной базы обвинения, что в свою очередь может стать причиной отказа прокурора от обвинения и соответственно прекращения судом уголовного дела либо причиной вынесения оправдательного приговора. При таком исходе вся предыдущая деятельность всей команды обвинительной власти будет сведена к нулю.

В силу этого прокурор, как никто другой заинтересованный в качестве предварительного расследования, в подготовке обоснованного государственного обвинения, которое он будет поддерживать затем в суде, должен, по нашему глубокому убеждению, иметь достаточные рычаги влияния на проведение предварительного расследования.

Пока мы наблюдаем обратную ситуацию, свидетельствующую об ослаблении позиций прокурора в досудебном производстве. С принятием Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ [4] существенно изменился процессуальный статус прокурора в досудебном производстве. Прокурор, будучи лишен полномочий по возбуждению уголовного дела и проведению предварительного расследования преступлений, перестал быть исполнителем уголовного преследования. Коренным образом преобразился порядок взаимоотношений между прокурором и следователем. Принятие данного закона существенно ограничило и без того скромные возможности прокурора по подготовке и формированию государственного обвинения.

Прокурор перестал быть единственным главой обвинительной власти в досудебном производстве. По всем уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях эта роль перешла к руководителю следственного органа. Прокурор, не имея реального влияния на подготовку государственного обвинения при расследовании преступлений в форме предварительного следствия (а это большинство уголовных дел, направляемых им в суд), вынужден поддерживать в суде данное обвинение, выдвинутое следственными органами. За прокурором же сохранилось только процессуальное руководство при расследовании преступлений небольшой и средней тяжести, осуществляемом в форме дознания.

Возможно, что разработчики данного законопроекта преследовали благие цели, но итогом их деятельности стал раскол в единой команде обвинительной власти. «Единство обвинительной власти, – пишет в связи с этим К.А. Бабин, – подорвано структурным и процессуальным обособлением следственной власти, которая свою работу по подготовке предмета и оснований уголовного иска проводит независимо от прокурора – главного публичного уголовного истца, субъекта судебного уголовного преследования» [5, с. 62].

Современное досудебное производство состоит из двух взаимосвязанных стадий (стадии возбуждения уголовного дела и стадии предварительного расследования) и одной самостоятельной части уголовного процесса, связанной с деятельностью прокурора после поступления к нему уголовного дела от органов предварительного расследования.

В силу этого деятельность прокурора в досудебном производстве условно можно разделить на два этапа, объединенные единой целью, но различающиеся по своему содержанию и процессуальной форме. Первый этап деятельности прокурора осуществляется в рамках первых двух стадий уголовного процесса, второй – в рамках обозначенной выше самостоятельной части. При этом направление деятельности прокурора одно – уголовное преследование.

Закономерно возникает вопрос о том, в какой форме реализуется данная функция прокурора в досудебном производстве? В законе о прокуратуре, действовавшем до введения в действие Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, было четко прописано, что в досудебном производстве, «осуществляя уголовное преследование, органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством РФ к их компетенции» (ч. 1 ст. 31 закона о прокуратуре). Из этого можно сделать

вывод, что процессуальной формой прокурорского уголовного преследования в досудебном производстве было предварительное расследование преступлений. А в соответствии со ст. 37 УПК РФ, в редакции Федерального закона от 18 декабря 2001 года, прокурор был вправе как принять к своему производству, так и поручить расследование любого преступления дознавателю, следователю или нижестоящему прокурору.

Проблема эта вновь стала актуальной после отмены статьи 31 Федерального закона о прокуратуре. В юридической литературе появились различные суждения о характере данной процессуальной формы.

Оригинальным представляется суждение В.А. Лазаревой, которая пишет, что «в досудебном производстве прокурор выполняет функцию уголовного преследования *в форме надзора* за соблюдением законов органами предварительного расследования» [3, с. 57]. Мы не можем согласиться с подобным суждением. Наша позиция по данной проблеме конкретна и последовательна. Мы исходим из того, что функции прокуратуры представляют собой основные направления ее деятельности, которые обусловлены стоящими перед ней задачами и социальным предназначением прокуратуры как государственного органа.

Сказанное в полной мере относится и к сфере уголовного судопроизводства. В настоящее время основные направления уголовно-процессуальной деятельности прокурора четко обозначены в действующем уголовно-процессуальном законе. В частности, в ч. 1 ст. 37 УПК РФ закреплено, что «прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции... осуществлять от имени государства *уголовное преследование* в ходе уголовного судопроизводства, а также *надзор за процессуальной деятельностью* органов дознания и органов предварительного следствия» (выделено мной. – Г.К.).

Аналогичным образом и в Федеральном законе о прокуратуре (ст. 1) надзор за исполнением законов и уголовное преследование закреплены как самостоятельные направления деятельности прокуратуры.

В сложившейся ситуации, когда прокурор лишен права лично проводить расследование преступлений, то есть когда прокурор перестал выступать в роли непосредственного исполнителя уголовного преследования, вполне логичным представляется суждение о том, что формой реализации прокурором функции уголовного преследования на первом этапе досудебного производства является *процессуальное руководство* предварительным расследованием преступлений. И деятельность прокурора на этом этапе направ-

лена на выдвижение и подготовку законного и обоснованного государственного обвинения. Однако, как было отмечено выше, по действующему законодательству, за прокурором сохранено только процессуальное руководство при расследовании преступлений небольшой и средней тяжести, осуществляемом в форме дознания.

Второй этап деятельности прокурора в досудебном производстве начинается с момента окончания стадии предварительного расследования и поступления к прокурору материалов уголовного дела для последующего направления в суд. Это наиболее важный и ответственный этап в деятельности прокурора по осуществлению функции уголовного преследования в досудебном производстве.

Основное содержание деятельности прокурора на данном этапе состоит в изучении представленных ему материалов уголовного дела. В соответствии с уголовно-процессуальным законом (ст. 88 УПК РФ) прокурор оценивает каждое доказательство с точки зрения относимости, допустимости и достоверности, а всю совокупность собранных доказательств – с точки зрения достаточности для *формулирования окончательного государственного обвинения* и последующего разрешения уголовного дела по существу. По материалам представленного уголовного дела прокурор оценивает соответствие выводов органов предварительного расследования установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуального закона при производстве следственных и иных процессуальных действий.

В вопросе о содержании деятельности прокурора по осуществлению досудебного уголовного преследования принципиальное значение имеет то обстоятельство, какими полномочиями он наделен по принятию окончательного решения. В настоящее время эти полномочия поставлены в зависимость от формы предварительного расследования.

Так, если предварительное расследование проведено в форме предварительного следствия, прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением и в течение 10 суток изучает его. В случае сложности или большого объема уголовного дела этот срок может быть продлен по мотивированному ходатайству прокурора вышестоящим прокурором до 30 суток.

По итогам изучения уголовного дела прокурор принимает по нему одно из следующих решений (ст. 221 УПК РФ):

1) об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;

3) о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

При принятии решения о возвращении уголовного дела следователю либо о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору надзирающий прокурор выносит мотивированное постановление.

На данном этапе уголовного судопроизводства прокурор формулирует окончательное государственное обвинение, которое он затем от имени государства будет поддерживать перед судом. Именно на основании данного обвинения, то есть утверждения прокурора о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом (п. 22 ст. 5 УПК РФ), судом, в случае признания этого лица виновным в совершении преступления, будет назначено справедливое наказание (ст. 60 УК РФ).

Наличие у прокурора на данном этапе властных полномочий по подготовке государственного обвинения – во многом залог успеха его деятельности в ходе рассмотрения дела по существу в судебном заседании, гарантия того, что каждый совершивший преступление будет подвергнут справедливому наказанию.

Вследствие этого, лишенным всякого здравого смысла представляется решение законодателя о предоставлении следователю права не выполнять указания прокурора о проведении дополнительного расследования, тем самым ограничивая возможности прокурора по дополнительному обоснованию обвинения при принятии решения по уголовному делу.

Речь идет о дополнении ст. 221 УПК РФ частью 4 следующего содержания: «постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано им в течение 72 часов с момента поступления к нему уголовного дела с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти)» [4].

В этом случае вышестоящий прокурор в течение 10 суток с момента поступления соответ-

ствующих материалов обязан принять одно из следующих решений, оформленных в виде постановления:

1) об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;

2) об отмене постановления нижестоящего прокурора. При принятии второго решения вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

Если вышестоящий прокурор примет первое решение и откажет в удовлетворении ходатайства следователю, нет никакой гарантии, что указания прокурора о дополнении предварительного следствия будут выполнены в полном объеме. Поскольку действующий уголовно-процессуальный закон не содержит нормы об обязательности указаний прокурора, как это было в УПК 1960 года.

Но только этим законодатель не ограничился при определении процессуального статуса прокурора в реформированном уголовном судопроизводстве. В соответствии с Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ, прокурор лишен права составлять новое обвинительное заключение, а также принимать решение о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в отношении отдельных обвиняемых полностью или частично по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным заключением.

В том случае если предварительное расследование проведено *в форме дознания*, прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему одно из следующих решений:

1) об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям статьи 225 УПК со своими письменными указаниями;

3) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24–28 УПК;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое.

В заключение отметим следующее. В условиях современной действительности, когда преступность после мировых войн и возможных глобальных катастроф, по словам В.В. Лунеева, [6], стала главной угрозой современности, когда она организуется, вооружается, коррумпируется и интеллектуализируется, оперативно используя

все достижения науки и техники, правовой статус прокурора в досудебном производстве не может оставаться в прежнем неизменном виде. В сложившейся ситуации, вслед за научным переосмыслением сложившихся за последние годы стереотипов, нуждается в новой философии и концепция построения досудебного производства по уголовным делам, а вместе с ней и процедура осуществления прокурором досудебного уголовного преследования.

Представляется, что содержание реформирования процессуального порядка выдвижения и подготовки государственного обвинения в досудебном производстве, должно включать в себя следующие направления: 1) обеспечение лидирующей роли прокурора в этом процессе; 2) устранение раскола в системе обвинительной власти; 3) расширение возможностей прокурора по распоряжению уголовным иском на завершающем этапе досудебного производства.

Прокурор как ключевой субъект уголовного преследования, на наш взгляд, должен быть наделен широкими полномочиями для полноценного воплощения в жизнь политики государства, направленной на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение в обществе верховенства закона и справедливости в строгом соответствии с Конституцией РФ и международными нормами. К сожалению, приходится констатировать, что в последнее время неоправданная недооценка роли прокурора в сфере уголовного судопроизводства и непродуманное сокращение его полномочий нарушают целостность его статуса и снижают правозащитный потенциал.

Список литературы

1. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

2. Гринюк Е.Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018.

3. Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учеб. пособие. М.: Юрайт, 2011.

4. Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ // Российская газета. 2007. 8 июня.

5. Бабин К.А. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном процессе России: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008.

6. Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений – важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5.

**ON THE OPPORTUNITIES FOR THE PROSECUTOR TO INFLUENCE THE PREPARATION
OF THE CHARGE ON BEHALF OF THE STATE IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS**

G.N. Korolev

The article examines some legal problems related to the low effectiveness of the prosecutor's work in preparing and forming a public case in pre-trial proceedings. A comparative legal analysis is performed of the prosecutor's legal status at the pre-trial stages of the criminal procedure in the legislation of the USSR and modern Russia. The author concludes that it is necessary to improve the pre-trial procedure for preparing a charge on behalf of the state.

Keywords: pre-trial proceedings, preparation of charges on behalf of the state, guarantees of public interest, prosecutorial authorities.

References

1. Abdul-Kadyrov Sh.M. Osushchestvlenie prokurorom ugovnogo presledovaniya i nadzora za ispolnieniem zakonov v dosudebnom proizvodstve: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2015.
2. Grinyuk E.N. Rol' prokurora v obespechenii prav uchastnikov ugovnogo processa na dosudebnyh stadiyah: Dis. ... kand. jurid. nauk. Volgograd, 2018.
3. Lazareva V.A. Prokuror v ugovnom processe: Ucheb. posobie. M.: Yurajt, 2011.
4. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i Federal'nyj zakon o prokurate Rossijskoj Federacii» ot 5 iyunya 2007 goda № 87-FZ // Rossijskaya gazeta. 2007. 8 iyunya.
5. Babin K.A. Ugolovnoe presledovanie kak funkciya prokurora v ugovnom processe Rossii: Dis. ... kand. jurid. nauk. N. Novgorod, 2008.
6. Luneev V.V. Pravovoe regulirovanie obshchestvennyh otoshenij – vazhnyj faktor preduprezhdeniya organizovannoj i korrupcionnoj prestupnosti // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 5.