

*Д.А. Поздняков
Института права
Тольяттинский государственный университет
Россия, г. Тольятти*

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Аннотация: в статье рассматриваются полномочия прокурора Российской Федерации, современное состояние и проблемы полномочий прокурора Российской Федерации.

Ключевые слова: полномочия, функции, компетенции, прокурор, прокуратура Российской Федерации, прокурорский надзор, законность.

*D.A. Pozdnyakov
Institute of Law
Togliatti State University
Russia, Tolyatti*

POWERS OF THE PROSECUTOR: CURRENT STATUS AND PROBLEMS

Annotation: The article deals with the powers of the Prosecutor of the Russian Federation, the current state and problems of the powers of the Prosecutor of the Russian Federation.

Key words: powers, functions, competencies, prosecutor, prosecutor's office of the Russian Federation, prosecutor's supervision, legality.

Для определения содержания термина полномочия прокурора

необходимо проследить их трансформацию с момента первоначального УПК и до сегодняшнего дня.

Первоначальная редакция УПК, принятая 21 ноября 2001 года, наделяла прокурора функцией уголовного преследования, помимо существующей ранее надзорной функции на стадии возбуждения уголовного дела.

По этому поводу Шадрин В.С. высказал мнение о гармоничности и взаимодополняемости функций уголовного преследования и прокурорского надзора [12].

В этот период произошло усложнение процедуры возбуждения уголовного дела вследствие принятия УПК. Прокурор обладал правом возбуждения уголовного дела, а также дачи разрешения на возбуждение уголовного дела следователю и дознавателю.

«Также нормы УПК содержали обязанность следователя, дознавателя принять все материалы проверки сообщения о преступлении вместе с постановлением о возбуждении уголовного дела. Согласно действующей редакции, направляется только копия постановления о возбуждении уголовного дела» [7]. Необходимо считать, что для более качественного надзора за предварительным следствием, стоит вернуть обязанность направления всех материалов проверки, а не только копии постановления для согласования прокурору.

В первоначальной редакции УПК в статьях 146 и 148 прокурор обладал правом вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или постановления об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела в случае признания постановления дознавателя, следователя о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отсутствия основания для возбуждения уголовного дела.

«При следующем этапе изменения законодательства при помощи Федерального закона от 05 июня 2007 года № 87-ФЗ полномочия прокурора значительно сократились. Прокурор отныне не мог возбуждать уголовное дело, давать согласие на возбуждение уголовного дела, а также не имел право

отменять незаконные и необоснованные постановления следователя» [8].

Парадокс таких изменений полномочий прокурора выражается в том, что нормы действующего законодательства предписывают прокурору в п.2 ст. 27 ФЗ № 2202-1 принимать меры уголовного преследования, если есть основание полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, к лицам его совершившим [10]. Однако прокурор не может принять решение о возбуждении уголовного дела самостоятельно.

Не имея больше таких полномочий, прокурор мог лишь требовать устранения выявленных нарушений, что не носило обязательный характер для следователя.

Исходя из этого можно сделать вывод, что только надзорная функция осталась у прокурора на стадии возбуждения уголовного дела.

«Статья 27 Федерального закона № 2202-1, посвященная полномочиям прокурора, содержала крайне неопределенную их формулировку: прокурор, имея основания полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, принимает меры к тому, чтобы совершившие его лица в соответствии с законом были подвергнуты уголовному преследованию» [10]. Утратив полномочия по процессуальному руководству следствием, прокурор получил большее количество возможных действий координации деятельности дознания.

«О таком решении законодателя Таболина К.А. высказала точку зрения о том, что ограничение прав и свобод личности на стадии возбуждения уголовного дела не зависит от формы расследования, поэтому полнота надзорных полномочий при предварительном следствии не может быть меньше, чем при дознании» [5, с.1209].

Надзор за делами, возбуждаемыми следователем, является последующим и носит восстановительный характер, а надзор за дознанием обладает разрешительным, т.е. предупредительным характером.

Исходя из вышеизложенного, несмотря на закрепленное положение об

уголовном преследовании, прокурора лишили полномочия самостоятельного возбуждения уголовного дела, что отличается от международного опыта.

«Помимо анализа отечественного законодательства, для наиболее всестороннего изучения такой процессуальной фигуры как прокурор, следует рассмотреть зарубежное законодательство на примере США И Франции.

Согласно ст. 31 32 Уголовно-процессуального кодекса Франции прокурор может давать указания и направлять ход расследования в виде «применения закона», суть которого заключается в процессуальном руководстве» [4].

«Материалы судебной практики ЕСПЧ также к функциям прокурора относят обязательство содействовать, чтобы государство выполняло свои процессуальные обязательства, вытекающие из ст. 2 Конвенции об охране права каждого лица на жизнь, ст. 3 Конвенции о запрещении пыток. Для реализации этой функции необходимо провести качественное расследование, которое должно быть независимым и адекватным. Оно будет таковым только с помощью прокурора, контролирующего полицию по вопросам применения уголовного права и осуществляющего надзор за расследованием преступлений» [3].

В уголовное преследование А.В. Петров [3, с.33] включает право возбуждения уголовного дела всеми субъектами этого вида деятельности. Такое же мнение поддерживает Ш. М. Абдул-Кадыров [1, с.13], указывая о необходимости права на возбуждение уголовного дела прокурором вследствие обнаружения признаков преступления в ходе надзорной деятельности.

Несмотря на существующие негативные отзывы со стороны ученых, а также практических деятелей законодатель, при следующем этапе издания нормативных актов законодатель не вернул право на возбуждение уголовного дела прокурору.

«Однако в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ вместо возвращения права на возбуждение уголовного дела, постановление прокурора о направлении материалов в следственный орган или орган

дознания для решения вопроса об уголовном преследовании было отнесено к числу поводов для возбуждения уголовного дела» [11].

Следующим этапом стало принятие Федерального закона № 4-ФЗ от 07.02.2011 года. Благодаря этому закону претерпела изменения статья 51 Федерального закона о прокуратуре. После принятия этого федерального закона прокуратура стала вести государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях [9].

Дальнейшим нововведением стало распространение правозащитной функции на юридических лиц и предпринимателей.

Такое расширение полномочий, несвойственных прокуратуре, говорит о непоследовательности законодателя по усовершенствованию прокуратуры в целом, что снижает эффективность ее работы и препятствует быстрому реагированию на нарушение законности.

Следующим этапом стало принятие Федерального закона от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ и Федерального закона от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ, которые расширили перечень процессуальных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела.

Несмотря на все изменения, произошедшие с момента принятия УПК и по сегодняшний день, можно констатировать их недостаточный характер, т.к. в ряде случаев положение прокурора сводится до обычного заявителя, а объем полномочий за деятельностью следователя и дознавателя отличается.

Хотелось бы немного подробнее остановиться на полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела.

Прокурор уполномочен:

1) Проверять исполнение требований законодательства и соблюдение установленного порядка приема, регистрации, разрешения сообщений и готовящихся или совершенных преступлениях.

Цель этого полномочия-предупреждение и устранение правонарушений.

2) Осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и

гражданина, за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

3) «Выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в орган дознания или следственный орган с целью решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений законодательства прокурором.

В результате прокурорских проверок были выделены самые популярные способы укрытия преступлений от учета. К таким можно отнести: вынесение незаконного и необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, списание сообщения о преступлении в номенклатурное дело без принятия по нему процессуального решения, отказ в приеме сообщения о преступлении и т.д.» [2].

4) отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя и т.д.

В срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении прокурор отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Считаю необходимым отметить, что на сегодняшний день полномочий прокурора не хватает для наиболее эффективного надзора за исполнением законов, обеспечением установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, проведением расследования, а также законности решений, принимаемых органами предварительного расследования.

Как было сказано ранее, на сегодняшний день существует тенденция ограничения полномочий прокурора в уголовном процессе. Это вызвано тем, что часть полномочий прокурора перешла к другим органам, например Следственному комитету.

На сегодняшний день по факту прокурор не осуществляет в полном объеме функции ни надзора за предварительным следствием, ни уголовного преследования, т.к. все это реализуется руководителем следственного органа и следователем.

В данной ситуации прокурор только реализует такое из своих полномочий как надзор за предварительным расследованием, но при нарушении законодательства он не может ни возбудить уголовного дела ни его прекратить.

«Если возникнет ситуация отсутствия состава преступления или неполноты следствия, или выявится нарушения законодательства при проведении следственных действий, то полномочия прокурора в этом случае будут состоять в возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия.

Достаточно дискуссионным в научной литературе является вопрос о том какое процессуальное положение занимает прокурор на досудебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства. Рассмотрим некоторые точки зрения» [2].

«Первая группа ученых считает, что несмотря на то, что прокурор является стороной обвинения, он также помимо этого осуществляет функцию уголовного преследования и защищает публичные интересы.

Вторая группа ученых, например, А.А. Тушев, считают, что прокурор не может осуществлять уголовное преследование, а также способствовать его осуществлению» [6, с.133].

«Третья группа ученых, считают, что изъятие у прокурора права давать обязательные для исполнения указания следователю привело к отстранению в образовании доказательственной базы по уголовному делу, хотя именно прокурор выдвигает обвинение от имени государства и поддерживает его в суде. Вследствие этого происходит возвращение уголовного дела прокурором для производства дополнительного следствия» [7].

Исходя из вышеизложенного, в уголовном судопроизводстве прокурор

реализует надзорную функцию, а также функцию уголовного преследования, которая реализуется работником прокуратуры как на досудебной, так и судебной стадиях.

Законодательный анализ показал, что такое преследование наиболее полно осуществляется в судебной стадии, где прокурор выступает как сторона обвинения. Что касается надзорных функций, то статистические данные, результаты опросов отражают реальную проблему их недостаточности и дифференциацию в зависимости от формы расследования.

Исходя из проведенного исследования, я считаю, что на сегодняшний день остро стоит вопрос о возвращении прокурору права на возбуждение уголовного дела, а также контроля над сроками следствия. Такие кардинальные решения помогут выявлять, пресекать и ликвидировать следственные ошибки и злоупотребления в процессе производства расследования. Полномочия прокурора должны работать в полную силу на практике, а не быть декларативным инструментом утверждения законности.

Список используемой литературы

1. Абдул-Кадыров Ш. М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / Ш. М. Абдул-Кадыров // Законность. - 2019. - № 9. - С. 12-15.
2. Климова Я.А. Трансформация полномочий прокурора (2002-2017) / Я.А. Климова // Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: Уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ) Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Под редакцией Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. - 2018. - С. 279-290.
3. Петров А.В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела / А. В. Петров// Законность. - 2021. - № 11. - С. 32-37.

4. Семенов М.Э., Есина А.С. Понятие, основные функции и компетенция прокурора в уголовном судопроизводстве / М.Э. Семенов, А.С. Есина // Современное право. - 2008. - № 1-1. - С. 95-101.
5. Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела / К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. - № 6. - 2019. - С. 1208-1214.
6. Тушев А.А. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела / А.А. Тушев // Юридические науки. - 2018. - № 17. - С. 122-127
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Российская газета. 2019. № 15.
8. Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета от 08.06.2007 № 122
9. Федеральный закон от 07.02.2011 № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции» // Российская газета от 08.02.2011 № 25
10. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 25.11.1995. N 229
11. Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Российская газета от 30.12.2010 № 296
12. Шадрин В.С. Прокурор как представитель прокуратуры в уголовном судопроизводстве / В.С. Шадрин // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2004. - № 6.