

В.И. Иванов

СТАТУС ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РАМКАХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЪЕМА ПОЛНОМОЧИЙ

Аннотация. Статья посвящена анализу статуса органов прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства. Особый акцент сделан на изменении объема полномочий органов прокуратуры в данной сфере после возникновения нового государства – Российской Федерации, когда произошел отказ от доминирования органов прокуратуры, осуществлявшей надзор и выполнявшей иные функции. Исследование современного статуса органов прокуратуры необходимо осуществлять в сравнении с ранее существовавшим, потому что подобный сравнительный анализ позволяет не только оценить целесообразность изменений, но и сформулировать предложения относительно дальнейшего формирования статуса органов прокуратуры России в сфере уголовного судопроизводства. Цель исследования – выявление тенденций изменения объема полномочий органов российской прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства. По результатам исследования сделан вывод, что в свете проведения административной реформы и трансформации системы органов государственного управления, а также создания новой структуры – Следственного комитета РФ объем полномочий органов прокуратуры был существенно сокращен, что стало и остается предметом активных дискуссий. Обосновано, что в современных условиях присутствуют основания для пересмотра существующего статуса и увеличения объема полномочий органов прокуратуры.

Ключевые слова: органы прокуратуры, правовой статус прокуратуры, функции органов прокуратуры, прокурорский надзор, судопроизводство, полномочия органов прокуратуры.

V.I. Ivanov

STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN CRIMINAL PROCEEDINGS: TRANSFORMATION OF THE SCOPE OF ITS POWERS

Abstract. The article focuses on the analysis of the status of the prosecutor's office in the framework of criminal proceedings. Special emphasis is made on the change in the scope of powers of the prosecution authorities in this area after the emergence of a new state – the Russian Federation, when there was a refusal of the dominance of the prosecution authorities, which exercised supervision and performed other functions. The study of the current status of the prosecutor's office should be carried out in comparison with the previously existing one, because such a comparative analysis allows not only to assess the feasibility of changes, but also to formulate proposals for the further formation of the status of the Russian prosecutor's office in the field of criminal proceedings. The purpose of the study is to identify trends in the changes in the scope of powers of the Russian prosecution authorities in the framework of criminal proceedings. The author comes to a conclusion that in the light of administrative reform and transformation of the system of public administration bodies, as well as the creation of a new structure – the Investigative Committee of the Russian Federation, the scope of powers of the prosecutor's office was significantly reduced, which became and remains the subject of active discussions. The article substantiates that in modern conditions there are grounds for revising the existing status and increasing the scope of powers of prosecution bodies.

Keywords: prosecutor's office, legal status of prosecutor's office, functions of prosecutor's office, prosecutor's supervision, legal proceedings, powers of prosecutor's office.

Иванов Владимир Иванович

аспирант кафедры частного права, Российский новый университет, Москва.
Сфера научных интересов: уголовное судопроизводство, прокурорский надзор.
ORCID: 0009-0008-9699-7605.

Электронный адрес: i.v.i.15@mail.ru

Введение

Длительный период существования органов прокуратуры – с дореволюционного и вплоть до современного – свидетельствует о высокой оценке тех функций, которые она выполняет. Надзор за соблюдением законности – это основная функция, которая присутствовала ранее и сохраняется и в настоящее время.

Однако в свете изменений системы государственного управления и системы правоохранительных органов произошла явная трансформация объема полномочий за счет их уменьшения, что особенно ярко проявляется в сфере уголовного судопроизводства. Изменения исследователи оценивают различным образом, но чаще встречается критика в отношении сужения функций органов прокуратуры, потому что ее полномочия существенно ограничиваются. В настоящее время присутствует объективная потребность в анализе динамики изменений и причин их появления, в том числе необходимости определения места органов прокуратуры в правоохранительной системе, обоснованности сохранения данной государственной структуры и пересмотра объема полномочий. Только в этом случае возможен пересмотр той роли, которую играют органы прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства, и обоснование необходимости сохранения статуса прокуратуры.

Цель исследования – проведение комплексного анализа изменения полномочий

органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства в динамике в течение постсоветского периода для определения существующих тенденций, а также направлений совершенствования статуса данных органов как выполняющих правоохранительную функцию. Достижение данной цели предполагается путем последовательного решения следующих задач:

- анализ изменений законодательства в части установления полномочий органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства;
- определение направлений дальнейшего совершенствования правового регулирования в части определения статуса органов прокуратуры как участника уголовного судопроизводства.

Обзор литературы. Анализ статуса, функций и полномочий органов прокуратуры в уголовно-правовой сфере посвящено достаточно большое количество исследований – как диссертаций, так статей, публикуемых в периодической печати. В числе авторов диссертационных исследований отметим Ф.М. Кобзарева, К.А. Комогорцеву, А.В. Кудряшову, А.Ю. Синдеева, Д.А. Сычева, А.Г. Халиулина.

Исследования на уровне научных статей, публикуемых в сборниках по материалам конференций и в периодической печати, посвящены преимущественно анализу отдельных аспектов реализации полномочий органов прокуратуры как на стадии досудебного производства, так и при рассмотрении дел судами первой

Статус органов прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства:
трансформация объема полномочий

и апелляционной инстанции. Комплексно вопрос о полномочиях органов прокуратуры рассматривается достаточно редко.

Методы. Для целей анализа были применены такие методы научного познания, как системный – для определения роли и места органов прокуратуры в правоохранительной системе государства, а также функциональный, системно-структурный и методы анализа и синтеза.

*Функции органов прокуратуры в рамках
уголовного судопроизводства: понятие
и классификация*

Органы прокуратуры в советский период времени были государственной структурой, обладавшей в уголовно-правовой сфере обширными полномочиями. Безусловно, в разные периоды времени изменялся подход, в частности, применительно к поддержанию государственного обвинения в суде, потому что имело место перераспределение функциональных задач на следователей. Вместе с тем контроль и надзор за следствием, дознанием и поддержание государственного обвинения в суде – это все прерогатива органов прокуратуры.

В первые годы по завершении советского периода радикальных изменений в части полномочий органов прокуратуры не было. Значимые изменения последовали с созданием такой структуры, как Следственный комитет РФ¹, получившей впоследствии самостоятельность. Следует обратить внимание, что по прошествии некоторого периода времени функционал

органов прокуратуры стал охватывать осуществление надзора в отношении Следственного комитета РФ.

Функций органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства, если исходить из норм Уголовно-процессуального кодекса РФ, две. Первая – это осуществление уголовного преследования, вторая – надзор². Некоторые исследователи отмечают, что согласно существовавшим ранее представлениям, по сути, уголовное преследование и надзор как функции прокуратуры едины, потому что в целом обеспечивают соблюдение законности [1, с. 353]. Безусловно, все функции органов прокуратуры ориентированы на обеспечение законности. Однако уголовное преследование и осуществление надзора все же не стоит отождествлять.

Можно согласиться с утверждением, что на стадии досудебного разбирательства реализация функции уголовного преследования осуществляется преимущественно при утверждении обвинительного акта и обвинительного заключения, а в остальном – при рассмотрении дела судом. Все остальные полномочия, которые присутствуют у органов прокуратуры в части досудебного производства, – это надзорные [2, с. 81].

Представляется спорным определение, где полномочия прокуроров по утверждению обвинительного заключения и обвинительного акта определяются как «формулирование законного и обоснованного обвинения» [3, с. 217]. Прокуроры не формулируют обвинение, у них отсутствует

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон № 87-ФЗ, принят 5 июня 200 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 24. Ст. 2830.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 174-ФЗ, принят 18 декабря 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Ч. I). Ст. 4921.

право предъявления обвинения, а также составления любых процессуальных актов, помимо тех, которые сопутствуют принятию мер прокурорского реагирования. Поэтому более близким к истине в данном случае становится указание на проверку соблюдения требований законодательства.

Объем *первой* функции – осуществление уголовного преследования – трансформировался, поскольку с 2007 года прокуратура не наделена полномочиями возбуждения уголовного дела, участия в ходе производства расследования, а также выполнения ряда иных действий. По сути, основная функция органов прокуратуры на досудебной стадии производства по уголовному делу – это надзор за соблюдением законодательства, а также прав и свобод граждан. На стадии рассмотрения уголовного дела, по существу, в обязанности прокуроров входит поддержание государственного обвинения и, при наличии к тому оснований – внесение протестов, опротестование судебных решений, определенных законодателем как подлежащих обжалованию.

Вторая – надзорная функция может быть определена как основная, но реализуемая преимущественно на основании поступающих обращений, которые исследователи определяют как практически единственный источник информации об имеющихся нарушениях [4, с. 108].

Не оспаривая утверждения, поскольку оно представляется правильным, можно отметить, что в реальности именно сообщения в той или иной форме являются основанием для проведения проверок и принятия мер прокурорского реагирования. Такая усеченность прокурорского надзора снижает его эффективность. Далеко не во всех случаях субъекты правоотношений, чьи права нарушены и чьи законные интересы затронуты, обращаются в проку-

ратуру. Иными словами, на практике такой подход дает результат, отличный от ожидаемого: значительная часть нарушений не выявляется.

Несмотря на то что внешне две основные функции органов прокуратуры в результате уменьшения объема полномочий сливаются в одну, можно согласиться с тем, что они не тождественны [5, с. 102]. Уголовное преследование в том смысле, какой в него вкладывает законодатель, более активно осуществляется органами прокуратуры на стадии судебного разбирательства, когда у государственного обвинителя есть обязанность осуществления доказывания.

Допустимо отчасти согласиться с утверждением, что функция обвинения в некоторой мере присутствует в завершении досудебной стадии, когда утверждается обвинительное заключение или обвинительный акт [6, с. 156]. Однако при выполнении данных действий прокуроры не собирают доказательства и не принимают решения об их приобщении. Они осуществляют проверку и своего рода оценку достаточности собранных доказательств для того, чтобы впоследствии лицо было признано виновным. Кроме того, оценка может быть осуществлена в части достаточности собранных доказательств в аспекте исключения ситуации привлечения невиновного лица к ответственности.

Спорным представляется утверждение о реализации функции уголовного преследования органами прокуратуры при проверке законности в части соблюдения норм права при регистрации сообщений о преступлении [7, с. 48]. На данной стадии не осуществляется контроль со стороны прокуратуры. Она выполняет именно надзорную функцию, предполагающую реагирование на обращения, с учетом распределения функций между правоохранительными органами. Систем-

Статус органов прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства:
трансформация объема полномочий

но осуществляется надзор в отношении постановлений о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела. Утверждение основывается на анализе положений закона об обязательности направления указанных постановлений прокурору.

Проблемные аспекты изменения объема функций органов прокуратуры в уголовном судопроизводстве

У прокуроров сохранилась важная функция проверки законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовных дел [8, с. 236].

Вместе с тем данная функция не может быть реализована в том объеме, как, например, в период действия первоначальной редакции Уголовно-процессуального кодекса РФ, потому что, даже установив, что принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела является незаконным, прокурор не может отменить его и возбудить уголовное дело. Такими полномочиями прокуратура в настоящее время не обладает, что следует толковать как недостаток правового регулирования и чрезмерное сужение полномочий.

Обязанность надзирать за законностью должна быть обеспечена наличием соответствующего инструментария. В противном случае возникают ситуации неоднократных дополнительных проверок, неоднократных вынесений постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. В итоге снижается авторитет не только органов, осуществляющих предварительное расследование, но и прокуратуры, потому

что принимаемые ею решения становятся неэффективными.

Возможно, в этой части полномочия органов прокуратуры следует пересмотреть, возвратив полномочие по возбуждению уголовных дел, как предлагают некоторые авторы [9, с. 708], в том числе за счет акцента на неэффективности прокурорского надзора в отсутствие данного полномочия [10, с. 47]. В целях снижения рисков ситуаций, описанных выше, целесообразно установить запрет на отмену постановления прокурора иначе, как в судебном порядке, что позволит уменьшить количество межведомственных споров.

Хотелось бы отметить, что, несмотря на подобное определение характера прокурорского надзора в сфере уголовного судопроизводства, Генеральная прокуратура России ориентирует нижестоящие на осуществление системного надзора, вне зависимости от наличия или отсутствия обращений, за счет проведения периодических проверок¹. Подобное указание не совсем согласуется с федеральным законодательством, но следует отметить иное – фактическое признание органами прокуратуры того обстоятельства, что существующих полномочий недостаточно для полноценного надзора. Ориентированность на обращения с указанием на нарушение законности, действительно, не позволяет выявлять все имеющиеся нарушения. Вместе с тем расширение полномочий органов прокуратуры до системного, тотального контроля в отношении органов, осуществляющих предварительное расследование, означало бы создание новой контролирующей структуры.

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : Приказ Генпрокуратуры России № 195, принят 7 декабря 2007 г. // Законность. 2008. № 3.

Исторический опыт свидетельствует о том, что чем больше контролирующих органов, тем ниже их реальная эффективность, тем больше рисков злоупотреблений и искажений отчетности для иллюстрации якобы имеющих место результатов.

Следовательно, допустимо утверждать, что объем полномочий органов прокуратуры сужен чрезмерно, но их увеличение допустимо не в контексте создания специализированной структуры, осуществляющей уже не надзор, а постоянный контроль за деятельностью всех государственных органов, наделенных правом осуществления предварительного расследования. Как альтернативный вариант можно рассматривать возвращение к ранее существовавшей системе, но однозначно утверждать, что она будет эффективна в современных условиях, сложно.

Заключение

Таким образом, можно утверждать, что в процессе реорганизации системы правоохранительных органов функции и полномочия органов прокуратуры претерпели существенные изменения. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что полномочия органов прокуратуры в уголовно-правовой сфере постоянно сокращаются. Осуществляемый надзор не имеет системного характера и ориентирован на реагирование на сообщения о нарушениях, поступающие в той или иной форме.

В целом функция уголовного преследования наиболее ярко проявляется на завершающей стадии досудебного производства

и в суде в ходе рассмотрения уголовного дела по существу. При наличии полномочий по контролю в отношении дознания и предварительного следствия у соответствующих органов, полномочия прокуратуры являются вторичными и дублирующими, что в итоге не приводит к достижению целей исключения или минимизации случаев нарушений действующего законодательства.

В таком виде органы прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства могут рассматриваться как вторичный, вспомогательный надзор. Сохранение подобного объема полномочий не является целесообразным.

Представляется, что возможны два варианта развития событий.

Первый – это возвращение органам прокуратуры ранее имевшего места доминирующего статуса и органа, осуществляющего системный контроль на досудебной стадии производства. При этом полномочия в части поддержания государственного обвинения сохраняются.

Второй – это исключение уголовно-правовой сферы из прокурорского надзора. В результате уходит ненужное дублирование и конфликт полномочий, чрезмерно длительные и неэффективные разбирательства по обращениям о нарушениях. В этом случае поддержание государственного обвинения надлежит возлагать на следователей и дознавателей, а сферу контроля за соблюдением законности полностью передать суду, что ускорит процесс рассмотрения жалоб, а также позволит сделать механизм соблюдения законности, прав и свобод человека более эффективным.

Литература

1. *Иманкулов Т.И.* Уголовное преследование как вид, форма (естественное и логичное продолжение) прокурорского надзора, или Почему в иностранных государствах (Франция, Германия, США, Великобритания) в деятельности прокуратуры нет никакого разде-

Статус органов прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства:
трансформация объема полномочий

- ления и противопоставления между уголовным преследованием и надзором // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. № 7. С. 351–362. EDN WBJNDF. DOI: 10.33619/2414-2948/92/49
2. Трухова М.Е. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ // Актуальные вопросы современной науки и образования : Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. Пенза, 20 мая 2022 года : В 2 ч. Ч. 2. Пенза : Наука и Просвещение, 2022. С. 80–82. EDN AERQNG.
3. Титова А.А., Лиходаев Е.Г. Отдельные аспекты статуса прокуратуры в контексте конституционной реформы 2020 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 2 (151). С. 214–221. EDN JJZVSL. DOI: 10.24412/2227-7315-2023-2-214-221
4. Горак Н.В. О новеллах в процедуре рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства в органах прокуратуры // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности : Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса : В 2 ч., Краснодар, 17–18 марта 2022 г. / Отв. ред. В.А. Семенцов. Ч. 1. Краснодар : Кубанский государственный университет, 2022. С. 107–112. EDN EIYIXK.
5. Францифоров Ю.В. Осуществление уголовного преследования в системе функций прокуратуры // Известия Саратовского военного института войск национальной гвардии. 2021. № 1 (5). С. 101–103. EDN WNUUOT.
6. Harahap M., Saragih S.M., Yasmirah, Sitorus T., Sembiring F. The role of prosecutor's office in overcoming criminal acts of terrorism // International Journal of Interdisciplinary Approach Research and Science. 2023. Vol. 2. No. 1. Pp. 156–164. DOI: 10.59653/ijmars.v2i01.385
7. Маракулин Н.С., Сырчина Д.С. Уголовное преследование как одна из функций прокуратуры // Моя профессиональная карьера. 2022. Т. 2. № 37. С. 47–52. EDN EFSAAD.
8. Тиханова Ю.А. Надзор органов прокуратуры за законностью процессуальных решений о возбуждении уголовного дела // Молодые исследователи – современной науке : Сборник статей Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 30 мая 2022 года. Петрозаводск : Новая Наука, 2022. С. 234–239. EDN NTNFFE.
9. Бон В.В. К вопросу о необходимости расширения полномочий прокурора в досудебном производстве // Норма. Закон. Законодательство. Право : Материалы XXV Международной научно-практической конференции молодых ученых. Пермь, 07–08 апреля 2023 г. / Науч. ред. О.А. Кузнецова. Пермь : Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2023. С. 704–709. EDN ZKPWW.
10. Брагин В.В. Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел // Шаг в науку. 2022. № 2. С. 45–48. EDN LIRNNC.

References

1. Imankulov T.I. (2023) Criminal prosecution as a type, form (natural and logical continuation) of prosecutorial supervision or why in foreign countries (France, Germany, USA, UK) in the activities of the prosecutor's office there is no division and opposition between criminal prosecution and supervision. *Bulletin of science and practice*. Vol. 9. No. 7. Pp. 351–362. DOI: 10.33619/2414-2948/92/49 (In Russian).
2. Trukhova M.E. (2022) Criminal prosecution as a function of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. In: Gulyaev G.Yu. (Ed) *Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki i obra-*

- zovaniya* [Topical issues of modern science and education] : Proceedings of the XIX International Scientific and Practical Conference. Penza, May 20, 2022. In 2 parts. Part 2. Penza : Nauka i Prosveshchenie Publ. Pp. 80–82. (In Russian).
3. Titova A.A., Likhodaev E.G. (2023) Certain aspects of the status of the prosecutor's office in the context of the constitutional reform of 2020. *Saratov State Law Academy Bulletin* . No. 2 (151). Pp. 214–221. DOI: 10.24412/2227-7315-2023-2-214-221 (In Russian).
 4. Gorak N.V. (2022) About novelties in the procedure of consideration of complaints of participants of criminal proceedings in the prosecutor's office. In: Sementsov V.A. (Ed) *Aktual'nye problemy sudebnoi, pravookhranitel'noi, pravozashchitnoi, ugovovno-protsessual'noi deyatel'nosti i natsional'noi bezopasnosti* [Topical problems of judicial, law enforcement, human rights, criminal procedure and national security] : Proceedings of the International scientific and practical conference devoted to the 50th anniversary of the formation of the Department of Criminal Procedure. Krasnodar, March 17–18, 2022. In 2 parts. Part 1. Krasnodar : Kuban State University Publ. Pp. 107–112. (In Russian).
 5. Frantsiforov Yu.V. (2021) Implementation of criminal prosecution in the system of functions of the prosecutor's office. *Izvestia of the Saratov Military Institute of the National Guard Troops*. No. 1 (5). Pp. 101–103. (In Russian).
 6. Harahap M., Saragih S.M., Yasmirah, Sitorus T., Sembiring F. (2023) The role of prosecutor's office in overcoming criminal acts of terrorism. *International Journal of Interdisciplinary Approach Research and Science*. Vol. 2. No. 1. Pp. 156–164. DOI: 10.59653/ijmars.v2i01.385
 7. Marakulin N.S., Syrchina D.S. (2022) Criminal prosecution as one of the functions of the prosecutor's office. *Moya professional'naya kar'era* [My professional career]. Vol. 2. No. 37. Pp. 47–52. (In Russian).
 8. Tikhanova Yu.A. (2022) Supervision of prosecutor's office bodies over the legality of procedural decisions to initiate criminal proceedings. In: Ivanovskaya I.I. (Ed) *Molodye issledovately – sovremennoi nauke* [Young researchers for modern science] : Proceedings of the International scientific and practical conference. Petrozavodsk, May 30, 2022. Petrozavodsk : Novaya Nauka Publ. Pp. 234–239. (In Russian).
 9. Bon V.V. (2023) On the need to expand the powers of the prosecutor in pre-trial proceedings. In: Kuznetsova O.A. (Ed) *Norma. Zakon. Zakonodatel'stvo. Pravo* [Norma. Law. Legislation. Law] : Proceedings of XXV International Scientific and Practical Conference of Young Scientists. Perm, April 07–08, 2023. Perm : Perm State National Research University Publ. Pp. 704–709. (In Russian).
 10. Bragin V.V. (2022) Powers of the prosecutor in the implementation of prosecutorial supervision over the initiation and investigation of criminal cases. *Step to science*. No. 2. Pp. 45–48. (In Russian).