

УДК 343.163

Деятельность и роль прокурора при осуществлении судебного контроля в досудебном производстве по уголовным делам

The Activities and Role of the Prosecutor in the Exercise of Judicial Control in Pre-trial Proceedings in Criminal Cases

Смирнова Анастасия Сергеевна

старший помощник прокурора г. Самары,
юрист 2 класса
miss.smira2015@yandex.ru

Smirnova Anastasia Sergeevna

Senior Assistant Prosecutor of Samara,
2nd class lawyer

Прокуратура Российской Федерации является одним из ключевых правоохранительных органов и играет важнейшую роль в обеспечении законности при осуществлении уголовного судопроизводства. В силу этого вопросы правового положения



прокурора в уголовном процессе в целом, и в досудебных стадиях в частности, имеют важное значение как для науки уголовного процесса, так и для практики его осуществления.

Вопрос о содержании полномочий прокурора, о выполняемых им функциях в досудебном производстве до настоящего времени остается дискуссионным. В советский период прокурор являлся организатором уголовного преследования и его руководителем.

Изменение правового положения прокурора на досудебном производстве было неоднозначно воспринято и учеными-процессуалистами, и практическими работниками органов прокуратуры и предварительного следствия, что породило множество острых дискуссий по данным проблемам.

В настоящее время вопрос о том, какие функции осуществляет прокурор в досудебных стадиях процесса, насколько его полномочия соответствуют этим функциям, является одним из самых дискуссионных в теории уголовного процесса и прокурорского надзора.

Актуальность выбранной темы исследования подтверждается многочисленными разносторонними мнениями ученых о необходимости и эффективности участия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, а также статистическими данными.

Анализируя правоприменительную практику, а также закрепленные на законодательном уровне полномочия прокурора, можно прийти к выводу, что функция надзора в ходе досудебного производства является для него приоритетной. Прокурор на досудебных стадиях уголовного процесса выступает в качестве лица, который проверяет законность и обоснованность процессуальных действий в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Надзор осуществляется также в целях обеспечения того, чтобы действия и решения органов предварительного следствия не противоречили требованиям уголовно-процессуального законодательства. Прокурорский надзор за исполнением законов на стадии досудебного производства вне зависимости от поднадзорного следственного органа



характеризуется общностью поставленных задач, поэтому правовая форма решения проблем представляется общей. Полномочия прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу должны определяться также его надзорной ролью, которая в установленный срок должна исключать незаконные и необоснованные процессуальные решения и обеспечивать доведение уголовного дела до суда без нарушения процессуального закона.

Ключевые слова: право, прокурор, судебный контроль, правосудие, судебная власть, прокурорский надзор, функции прокурора, законодательство.

The Prosecutor's Office of the Russian Federation is one of the key law enforcement agencies and plays a crucial role in ensuring the rule of law in the implementation of criminal proceedings. Because of this, the issues of the legal status of the prosecutor in the criminal process in general, and in the pre-trial stages in particular, are important both for the science of the criminal process and for the practice of its implementation.

The question of the content of the powers of the prosecutor, of the functions performed by him in pre-trial proceedings, is still debatable. In the Soviet period, the prosecutor was the organizer of the criminal prosecution and its leader.

The change in the legal status of the prosecutor in pre-trial proceedings was ambiguously perceived by both procedural scientists and practitioners of the prosecutor's office and preliminary investigation, which gave rise to many heated discussions on these problems.

At present, the question of what functions the prosecutor performs in the pre-trial stages of the process, to what extent his powers correspond to these functions, is one of the most debatable in the theory of the criminal process and prosecutorial supervision.

The relevance of the chosen research topic is confirmed by numerous diverse opinions of scientists on the need and effectiveness of the participation of the prosecutor in pre-trial proceedings in criminal cases, as well as statistical data.

Analyzing law enforcement practice, as well as the powers of the prosecutor enshrined at the legislative level, it can be concluded that the function of



supervision in the course of pre-trial proceedings is a priority for him. The prosecutor at the pre-trial stages of the criminal process acts as a person who checks the legality and validity of procedural actions against a person suspected or accused of committing a crime. Supervision is also carried out in order to ensure that the actions and decisions of the preliminary investigation bodies do not contradict the requirements of the criminal procedure legislation. Prosecutorial supervision over the implementation of laws at the stage of pre-trial proceedings, regardless of the supervised investigative body, is characterized by the generality of the tasks set, therefore the legal form of solving problems seems to be common. The powers of the prosecutor in the course of pre-trial proceedings in a criminal case should also be determined by his supervisory role, which, within the prescribed period, should exclude illegal and unreasonable procedural decisions and ensure that the criminal case is brought to court without violating the procedural law.

The Prosecutor's Office of the Russian Federation is one of the key law enforcement agencies and plays a crucial role in ensuring the rule of law in the implementation of criminal proceedings. Because of this, the issues of the legal status of the prosecutor in the criminal process in general, and in the pre-trial stages in particular, are important both for the science of the criminal process and for the practice of its implementation.

The question of the content of the powers of the prosecutor, of the functions performed by him in pre-trial proceedings, is still debatable. In the Soviet period, the prosecutor was the organizer of the criminal prosecution and its leader.

The change in the legal status of the prosecutor in pre-trial proceedings was ambiguously perceived by both procedural scientists and practitioners of the prosecutor's office and preliminary investigation, which gave rise to many heated discussions on these problems.

At present, the question of what functions the prosecutor performs in the pre-trial stages of the process, to what extent his powers correspond to these functions, is one of the most debatable in the theory of the criminal process and prosecutorial supervision.

The relevance of the chosen research topic is confirmed by numerous diverse opinions of scientists on the need and effectiveness of the participation of the prosecutor in pre-trial proceedings in criminal cases, as well as statistical data.

Analyzing law enforcement practice, as well as the powers of the prosecutor enshrined at the legislative level, it can be concluded that the function of supervision in the course of pre-trial proceedings is a priority for him. The prosecutor

at the pre-trial stages of the criminal process acts as a person who checks the legality and validity of procedural actions against a person suspected or accused of committing a crime. Supervision is also carried out in order to ensure that the actions and decisions of the preliminary investigation bodies do not contradict the requirements of the criminal procedure legislation. Prosecutorial supervision over the implementation of laws at the stage of pre-trial proceedings, regardless of the supervised investigative body, is characterized by the generality of the tasks set, therefore the legal form of solving problems seems to be common. The powers of the prosecutor in the course of pre-trial proceedings in a criminal case should also be determined by his supervisory role, which, within the prescribed period, should exclude illegal and unreasonable procedural decisions and ensure that the criminal case is brought to court without violating the procedural law.

Keywords: *law, prosecutor, judicial control, justice, judicial power, prosecutorial supervision, functions of the prosecutor, legislation.*

Для начала хотелось бы отметить, что прокуратура Российской Федерации играет важную роль в системе правоохранительных органов, в обеспечении законности при осуществлении уголовного судопроизводства. В силу этого вопросы правового положения прокурора в уголовном процессе в целом, и в досудебных стадиях в частности, имеют важное значение как для науки уголовного процесса, так и для практики его осуществления.

Вопрос о содержании полномочий прокурора, о выполняемых им функциях в досудебном производстве до настоящего времени остается дискуссионным. В советский период прокурор являлся организатором уголовного преследования и его руководителем.

Первоначально это положение сохранялось за ним и в УПК РФ, но с 2007 года в уголовно-процессуальное законодательство были внесены значительные изменения, связанные с созданием Следственного комитета России. В то же время прокурор был лишен полномочий по процессуальному руководству органами предварительного следствия, утратив многие властные полномочия в отношении следователя, которые позволяли ему оперативно устранять нарушения уголовно-процессуального законодательства, допущенные в ходе расследования уголовного дела.

В настоящее время вопрос о том, какие функции осуществляет прокурор в досудебных стадиях процесса, насколько его полномочия

соответствуют этим функциям, является одним из самых дискуссионных в связи с тем, что законодательство нечетко регламентирует указанные вопросы, давая основания для различного толкования выполняемых прокурором функций.

Что касается судебной власти, то УПК РФ наделяет ее рядом полномочий по осуществлению контроля, в частности, принятие решения об осуществлении процессуальных действий, направленных на ограничение конституционных прав и свобод, в рамках разрешения ходатайств дознавателя, следователя.

Традиционно деятельность суда по рассмотрению уголовных дел соотносится, прежде всего, с правосудием. Что касается деятельности суда в досудебном производстве, то единого мнения по существу этой деятельности до сих пор нет.

Важной функцией судебной власти является функция судебного контроля. Роль суда в данной деятельности определяется полномочиями, которые возложены на суд при отправлении правосудия в государстве [5, с. 127].

Существует и другая точка зрения, согласно которой судебный контроль существует наравне с правосудием как способ осуществления судебной власти, однако он не является самим правосудием, поскольку в досудебном производстве при осуществлении судебного контроля не возникает материального спора, а деятельность суда направлена на совершенно иные цели [2, с. 17].

Сторонники этой теории отмечают, что, осуществляя свои контрольные функции в досудебном производстве, суд не рассматривает и не разрешает дело по существу, а также ставит вопросы о виновности лица. При осуществлении своей контрольной функции суд решает только вопрос о возможности или невозможности осуществления определенных процессуальных действий. Важно отметить, что наличие определенной процессуальной формы вовсе не свидетельствует о том, что данная деятельность является правосудной [6, с. 148].

В литературе высказывалось мнение, что деятельность суда на досудебных стадиях процесса следует трактовать не как судебный контроль, а как судебный надзор, поскольку контроль предполагает руководство и управление, что не входит в компетенцию суда. Поэтому правильнее говорить о судебной деятельности как о надзоре [1, с. 154].

Указанные выводы представляются верными, однако при разрешении вопроса производства следственных и иных процессуальных действий суд обеспечивает правоохранительную, правозащитную составляющую такой деятельности.

Кроме того, надзор – это постоянная деятельность. Суд также осуществляет разовые, ситуационные проверки законности и обоснованности деятельности органов следствия. Исходя из вышеизложенного, справедливо сказать, что надзор направлен на выявление нарушений, а контроль – на устранение или предупреждение этих нарушений [3, с. 11]

Кроме того, важно не допускать путаницы понятий, поскольку при проверке законности и обоснованности судебных решений вышестоящие органы осуществляют судебный надзор.

Таким образом, проведение судом проверки в части соблюдения конституционных прав граждан следует рассматривать как судебный контроль.

В теории уголовного процесса высказывалось мнение, что осуществление контрольных функций несколькими органами является избыточным. В то же время некоторые считали, что при условии всестороннего и многофункционального судебного контроля прокурорский надзор становится лишним, в связи с чем есть необходимость передать функции прокурора в части контроля за законностью расследования суду [7, с. 61].

Другие, напротив, считали, что судебный контроль не следует переводить в разряд надзора, а суд, как надзорный орган, должен заменить прокурора. Сторонники этой позиции утверждали, что деятельность прокурора по надзору за действиями и решениями следователя распространяется на ту область, которая не охватывалась судебным контролем [9, с. 16].

Должностные лица органов прокуратуры прямо говорили о неспособности суда обеспечить законность процессуальных действий, а также о создании препятствий в осуществлении государственного надзора.

Судебный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и прокурорский надзор не будут являться взаимозаменяемыми структурами или подменяющими друг друга, это две совершенно изолированные структуры с различными функциями, а также способами реализации этих функций.

При рассмотрении проблем судебного контроля некоторые авторы высказывают опасения, что при избрании меры пресечения, а также при принятии решения о санкционировании производства процессуальных действий суд вовлекается в процесс осуществления уголовного преследования, следовательно, не может гарантировать абсолютную беспристрастность, поскольку уже находится в зависимости от ранее принятых решений.

Таким образом, на начальном этапе у судьи складывается внутреннее убеждение в виновности или, наоборот, невиновности лица, что препятствует объективному разрешению дела справедливым приговором. При принятии решения об избрании меры пресечения, ее продлении или изменении судья уже не может оставаться объективным, так как он вынужден давать оценку на досудебной стадии действиям лица, находящегося в положении подозреваемого или обвиняемого.

Практикующие судьи отмечают, что «мотивируя в решении об избрании меры пресечения обоснованность подозрения лица в причастности к совершению преступления, суд фактически подтверждает вину лица в инкриминируемом деянии» [8, с. 367].

Суд, разрешая ходатайство следователя, дознавателя о применении меры пресечения в отношении подозреваемого, обвиняемого, является участником реализации функции уголовного преследования. Необходимо исключить разрешения указанных выше ходатайств на постоянной основе одним и тем же судьей, путем использования принципа распределения уголовных дел между судьями в конкретном суде.

На мой взгляд, необходимо поддержать позицию процессуалистов, которые предлагают законодательно закрепить запрет на участие судьи в рассмотрении дела по существу в том случае, если ранее, в ходе досудебного производства, им были приняты решения о применении к подозреваемому, обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога; о продлении (изменении) срока содержания под стражей, домашнего ареста, а также о принятии решения по результатам проверки законности и обоснованности применения меры пресечения в виде заключения под стражу, содержания под стражей, а также о продлении срока содержания под стражей в отношении подозреваемого или обвиняемого.

Данная позиция правильна, в связи с этим, полагаю необходимым дополнить ч. 13 ст. 108 и ч. 1 ст. 63 УПК РФ. Указать, что если судьей ранее

были приняты решения о применении к подозреваемому (обвиняемому) меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, запрета определенных действий, залога, то такой судья подлежит отводу.

Таким образом, необходимо дополнить нормы УПК РФ в части осуществления судом контрольных функций путем внесения изменений в ст. 5 УПК РФ, а именно: включить дополнительный пункт «судебный контроль» в качестве самостоятельной функции суда.

Полномочия прокурора как должностного лица заключаются в осуществлении уголовного преследования от имени государства, а также в осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Взаимосвязь нескольких функций в деятельности одного должностного лица приводит к тому, что одни функции будут преобладать над другими. этап предварительного следствия в современных условиях не имеет внутреннего единства. Его формирующие стадии – расследование уголовного дела следователем и деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, – имеют различные (несовпадающие) признаки, что однозначно свидетельствует о недопустимости объединения этих фаз в одну стадию. Каждый из них соотносится с признаками самостоятельной стадии уголовного процесса. Система досудебного производства нуждается в модернизации за счет выделения деятельности прокурора по предварительному расследованию уголовного дела, поступившего с итоговым документом, в отдельную стадию уголовного судопроизводства. Этой стадией предлагается назвать направление уголовного дела прокурором в суд. Соответствующие изменения необходимо внести в уголовно-процессуальное законодательство.

Несмотря на то, что уголовно-процессуальное законодательство в части норм, которые посвящены роли и полномочиям прокурора, не содержит четкого указания на выполнение функции по надзору прокурора за деятельностью органов предварительного расследования, по смыслу ч. 1 ст. 37 УПК РФ следует, что данная деятельность рассматривается законодателем именно как функция прокурора, поскольку рассматриваемые направления деятельности данная норма рассматривает как однопорядковые понятия.

Отсутствие на законодательном уровне четкости формулировок, определяющих функции прокурора на досудебной стадии производства, рождает множество дискуссий в науке [4, с. 135].

Ранее уголовное процессуальное законодательство относило органы прокуратуры к стороне обвинения и возлагало на них функции по ведению уголовного преследования. При всем при этом определенный набор полномочий, выполняемый прокурором на стадии досудебного следствия говорит о том, что в полномочия органов прокуратуры были включены полномочия по руководству за деятельностью органов следствия и дознания, однако, дополнительно на прокурора ложилась еще ответственность за результаты досудебного производства.

Прокурор, осуществляя уголовное преследование, действует исключительно в рамках надзорной деятельности, а не как самостоятельный вид процессуальной деятельности. Полномочия прокурора необходимо рассматривать вместе с его основной функцией. Действия, которые осуществляются на стадии предварительного расследования, являются лишь дополнительными к основной деятельности – надзору за законностью.

Следует отметить, что в целях надлежащей, полноценной и эффективной реализации рассмотренных функций требуется установление разумного баланса между ними.

Основной задачей прокурорского надзора на досудебной стадии является создание максимально благополучных и эффективных условий для рассмотрения уголовного дела по существу.

Таким образом, прокурор при реализации своих основных надзорных функций обеспечивает законность принятых решений на стадии предварительного расследования, соблюдение процессуальных сроков, соблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и потерпевших.

В досудебном производстве прокурор осуществляет функцию уголовного преследования посредством осуществления прокурорского надзора за действиями следователя и дознавателя. Также он обладает полномочиями по проверке возбуждения уголовного дела, производства всех следственных действий, проводимых органами предварительного расследования, применения мер процессуального принуждения, также принимает участие в рассмотрении отводов, ходатайств и жалоб, принимаемыми процессуальными решениями при вынесении приостановления и прекращения уголовных дел. При проверке судом законности действий и решений органов предварительного следствия и прокурора инициатива принадлежит не суду, а исключительно заинтересованным лицам, поскольку поданные в суд жалобы на действия органов

предварительного следствия и прокурора служат основанием для проверки действий должностных лиц. В этом случае суд ограничивается рассмотрением только тех доводов, которые приводятся в жалобе. Считаю, что в ходе осуществления судебного контроля, а также при разрешении ходатайств о мерах пресечения, судья определяет вину лица, обвиняемого или подозреваемого в совершении преступления, что влияет на объективность принятия решений при дальнейшем рассмотрении уголовного дела тем же судьей.

Необходимо дополнить ч. 13 ст. 108 и ч. 1 ст. 63 УПК РФ положением об отводе судьи при рассмотрении уголовного дела в случае, если данный судья ранее разрешал ходатайство об избрании меры пресечения в отношении подозреваемого, обвиняемого. Указанная мера выступит гарантом законности и объективности соблюдения прав и законных интересов гражданина в ходе судебного разбирательства, а также при вынесении судебного решения. Следует отметить, что судебный контроль в досудебном производстве не подменяет прокурорский надзор. Взаимодополнение деятельности указанных структур может быть направлено на защиту законных прав и интересов граждан, при этом способы достижения восстановления нарушенных прав у этих структур различны.

В процессе анализа эффективности деятельности органов прокуратуры и правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка были выявлены проблемы, требующие принятия мер законодательного характера.

Анализируя правоприменительную практику, а также закрепленные на законодательном уровне полномочия прокурора, можно прийти к выводу, что функция надзора в ходе досудебного производства является для него приоритетной. Прокурор на досудебных стадиях уголовного процесса выступает в качестве лица, который проверяет законность и обоснованность процессуальных действий в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Надзор осуществляется также в целях обеспечения того, чтобы действия и решения органов предварительного следствия не противоречили требованиям уголовно-процессуального законодательства. Прокурорский надзор за исполнением законов на стадии досудебного производства вне зависимости от поднадзорного следственного органа характеризуется общностью поставленных задач, поэтому правовая форма решения проблем

представляется общей. Полномочия прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу должны определяться также его надзорной ролью, которая в установленный срок должна исключать незаконные и необоснованные процессуальные решения и обеспечивать доведение уголовного дела до суда без нарушения процессуального закона. Считаю необходимым для исключения незаконного принятия решения об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей внести изменения в ст. 108 УПК РФ, а именно обязать прокурора помимо дачи соответствующего заключения о законности, обоснованности и необходимости избрания такой меры пресечения, участвовать в судебном заседании.

Эффективность участия прокурора в контрольно-разрешительной деятельности суда напрямую зависит от возможности немедленного получения необходимых материалов по рассматриваемому вопросу.

В соответствии с УПК РФ прокурор является единственным (исключительным) субъектом, обладающим полномочиями по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Кроме того, УПК РФ в равной степени предопределяет статус прокурора как в ходе осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, так и при осуществлении уголовного преследования. Нельзя оспаривать тот факт, что именно прокурорский надзор способен обеспечить правозащитную функцию граждан в судебном процессе.

. Следует понимать, что эти два вида деятельности неразрывно связаны друг с другом, и нельзя рассматривать надзорную деятельность прокурора отдельно от контрольной деятельности суда, поскольку это может привести к нарушению функционирования единого механизма обеспечения законности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Только при взаимодействии прокурорского надзора и судебного контроля возможно наиболее эффективно осуществить цели уголовного судопроизводства.

Правоохранительный потенциал органов прокуратуры следует направить на обеспечение надлежащей защиты конституционных прав участников уголовного судопроизводства, принципиальное реагирование на факты нарушения законности и волокиту при производстве предварительного следствия и дознания.

Библиографический список

1. Богатова Е.В. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: 12.00.09. 2016. 189 с.
 2. Володина Л.М. Разделение властей: обеспечение прав человека // Вестник Оренбургского гос. университета. 2005. № 3 (44). С. 15–19.
 3. Волынский В.В. Судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на стадии возбуждения уголовного дела: назначение и соотношение // Российский следователь. 2011. № 9. С. 9–12.
 4. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность // Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – 2003. № 1 С. 133–137.
 5. Павлова М.С. Особенности судебного контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов власти // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 124–129.
 6. Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений. Москва: Проспект, 2008. 286 с.
 7. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебный контроль за следствием // Российская юстиция. 1998. № 9. С. 11–16.
 8. Погодин С.Б. Особые формы принятия судебных решений на досудебных стадиях уголовного процесса // Современный проблемы доказывания и принятия решений в уголовном процессе. Социальные технологии и правовые институты: матер. междунар. науч.-практ. конф. Москва: Проспект, 2016. С. 366–370.
 9. Таричко И.Ю. Функция судебного контроля в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск: 12.00.09., 2004. 26 с.
-