

УДК 343.133

О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ЭТАПЕ ОКОНЧАНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

И. А. Регионских

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного процесса
Уральского юридического института МВД России (г. Екатеринбург)

А. В. Спирин

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного процесса
Уральского юридического института МВД России (г. Екатеринбург)

В статье рассматриваются проблемы реализации полномочий прокурора на этапе окончания предварительного расследования. Подчеркивается, что решение задач этапа окончания предварительного расследования возлагается не только на следователя или дознавателя, а также их процессуальных руководителей, но и на надзирающего прокурора. Авторы приходят к выводу, что на этапе окончания предварительного расследования прокурор выполняет следующие функции: познавательную, распорядительную, правообеспечительную и процедурную. В статье подвергаются анализу правовые средства реализации полномочий прокурора при выполнении возложенных на него функций на рассматриваемом этапе. Как следствие проведенного анализа выявляются неурегулированные в законе проблемы, препятствующие эффективному осуществлению прокурором своих полномочий. Рассматриваемые проблемы носят системный характер и оптимальным образом могут быть разрешены при детальном и последовательном законодательном регулировании уголовно-процессуальной деятельности прокурора на этапе окончания предварительного расследования.

Ключевые слова: прокурор, полномочия прокурора, окончание предварительного расследования, обвинительное заключение, обвинительный акт, обвинительное постановление.

В уголовно-процессуальной науке к числу задач этапа окончания предварительного расследования относят:

- 1) проверку полноты, объективности и всесторонности проведенного расследования;
- 2) восполнение выявленных пробелов, устранение допущенных нарушений законности;
- 3) обеспечение прав участников уголовного судопроизводства;
- 4) подготовку материалов дела для рассмотрения судом (если уголовное дело подлежит направлению в суд);
- 5) предупреждение будущих преступлений посредством устранения их причин и условий (ч. 2 ст. 158 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК) [1, с. 395–396; 2, с. 106–118; 3, с. 126–130].

Безусловно, формулировка названных задач в определенной мере зависит от конкретной формы окончания предварительного расследования. Но важно подчеркнуть, что при любой форме решение перечисленных задач возлагается не только на следователя или дознавателя, а также их процессуальных руководителей, но и на надзирающего прокурора, который осуществляет проверку всех направляемых в суд уголовных дел, а также оценивает законность и обоснованность решений об их прекращении.

Проанализируем, какими правовыми средствами (средствами уголовно-процессуальной деятельности) располагает в настоящее время прокурор для решения названных задач, и оценим достаточность этих средств. При этом сгруппируем соответствующие

полномочия прокурора в соответствии с выполняемыми им функциями, воспользовавшись предложенной А. А. Давлетовым и его учениками дифференцированной концепцией функций [4, с. 56–68]. Используемая группировка, с одной стороны, носит достаточно условный характер, поскольку нижеперечисленные функции тесно взаимосвязаны, а с другой стороны, позволяет привести исследуемые полномочия прокурора в определенную систему, сделав акцент на проблемах законодательного регулирования.

В рамках первой из рассматриваемых функций — познавательной — прокурор изучает поступившее от следователя (дознателя) уголовное дело, производит проверку (ст. 87 УПК) и оценку (ст. 88 УПК) собранных в ходе предварительного расследования доказательств. Для успешного решения познавательных задач прокурор должен располагать необходимыми полномочиями, причем их объем не должен зависеть от форм предварительного расследования (следствие или дознание) и его окончания. Действующее уголовно-процессуальное законодательство наделяет прокурора полномочиями:

– рассматривать поступившее от следователя или дознателя уголовное дело (ч. 1 ст. 221, ч. 1 ст. 226, ч. 1 ст. 226.8 УПК);

– истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа о прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК);

– участвовать в судебном заседании при рассмотрении ходатайства о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела (ч. 2 ст. 214.1 УПК);

– участвовать в рассмотрении ходатайства следователя (дознателя) о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 427 УПК);

– участвовать в рассмотрении ходатайства следователя (дознателя) о прекращении уголовного дела в отношении подозреваемого (обвиняемого) и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде штрафа (ч. 4 ст. 446.2 УПК).

Можно заметить, что нормативная регламентация уголовно-процессуальной деятельности прокурора в данной части далека от полноты и совершенства. Особенно это касается проверки прокурором уголовного дела перед его направлением в суд с обвинительным заключением (актом, постановлением). В публикациях отмечается, что законодательно не предусмотрена возможность проверки прокурором вещественных доказательств, приобщенных к делу. Прокурор не может вскрывать упаковку для определения их относимости и допустимости (и даже просто наличия) без риска поставить под вопрос значение этих доказательств [5, с. 17–20]. Закон также не предоставляет прокурору возможности ознакомиться с приложениями к протоколам следственных действий, которые хранятся при деле в опечатанном виде (ч. 4 ст. 189 УПК) [6, с. 14]. Отмеченные недостатки носят существенный характер. Ведь, проверяя уголовное дело и оценивая законность и обоснованность выводов предварительного расследования, прокурор вместе с тем формирует собственное внутреннее убеждение по делу, готовясь к поддержке государственного обвинения.

С познавательной функцией тесно связана вторая функция — распорядительная: решение прокурора по уголовному делу¹ есть результат его деятельности по оценке доказательств. Прокурор самостоятельно принимает некоторые решения, принятие других решений инициирует, обращаясь в суд, третьи решения утверждает, придавая им юридическую силу. Тем самым прокурор либо распоряжается обвинением, либо участвует в распоряжении обвинением. Виды таких решений законом названы. Так, например, прокурор:

– рассмотрев поступившее от следователя или дознателя уголовное дело, принимает по нему одно из предусмотренных в соответствующих нормах УПК решений (пп. 14 и 15 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 221, ч. 1 ст. 226, ч. 1 ст. 226.8 УПК);

¹ Здесь мы рассмотрим только решения прокурора, связанные с судьбой дела в целом, решения относительно отдельных процессуальных вопросов по делу будут рассмотрены в рамках анализа следующих функций.

– исключает своим постановлением при утверждении обвинительного акта или обвинительного постановления отдельные пункты обвинения или переквалифицирует обвинение на менее тяжкое (ч. 2 ст. 226, ч. 2 ст. 226.8 УПК);

– при наличии установленных законом оснований прекращает уголовное дело, поступившее от дознавателя с обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК), прекращает уголовное дело, поступившее от следователя с постановлением о направлении дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера, по основаниям, указанным в п. 1 ч. 1 ст. 439 (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК);

– отменяет незаконные (необоснованные) постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные (необоснованные) постановления начальника должностных лиц органов дознания о прекращении уголовного дела, возобновляет производство по уголовному делу (п. 6 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 214 УПК);

– отменяет незаконные (необоснованные) постановления руководителя следственного органа или следователя о прекращении уголовного дела, излагая в своем постановлении конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию (ч. 1 ст. 214 УПК);

– возбуждает перед судом ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела по истечении одного года со дня его вынесения (п. 8.1 ч. 2 ст. 37, ч. 1.1 ст. 214, ст. 214.1 УПК);

– утверждает постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера либо возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного расследования (ч. 5 ст. 439 УПК);

– утверждает постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК);

– дает согласие дознавателю на прекращение уголовного преследования несовершеннолетнего и возбуждение перед судом ходатайства о применении к нему принудительной меры воспитательного воздействия и направляет уголовное дело в суд (ч. 1 ст. 427 УПК);

– согласовывает постановление дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела в отношении подозреваемого (обвиняемого) и назначении ему меры уголовно-правового характера в виде штрафа и направляет уголовное дело в суд (ч. 2 ст. 446.2 УПК).

В рассматриваемой части законодательное регулирование деятельности прокурора также не полно. Прежде всего, в УПК отсутствуют критерии проверки прокурором уголовного дела, в законе не установлен перечень вопросов, которые подлежат разрешению прокурором по окончанию уголовного делу [7, с. 57–59]. Обоснованными представляются и суждения о том, что прокурор должен располагать возможностью (независимо от формы расследования) корректировать обвинение, которое ему предстоит отстаивать в суде. В этой связи неоправданным называют исключение из компетенции прокурора полномочия составлять новое обвинительное заключение (акт, постановление) [8]. Здесь же нужно поддержать критические замечания тех авторов, которые полагают, что ограничение права прокурора контролировать список лиц, подлежащих вызову в судебное заседание (внести изменения в этот список прокурор не имеет права), нарушает его свободу в выборе средств и способов последующей доказательственной деятельности в суде [9, с. 47].

И еще одна досадная «оплошность» законодателя: наделяя прокурора правом вернуть уголовное дело для производства дополнительного расследования, законодатель не предусмотрел формально определенные основания для принятия такого решения (исключение — основания для направления уголовного дела для производства дознания в общем порядке, закрепленные в п. 3 ч. 1 ст. 226.8 УПК) [7, с. 57–59; 10, с. 58–66].

Правообеспечительная функция (третья по счету) обусловлена самой сущностью деятельности прокуратуры, ее государственно-правовым предназначением. Напомним, что, в соответствии с п. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», вся деятельность прокуратуры осуществляется в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

К числу правовых средств прокурора по реализации правообеспечительной функции в настоящее время можно отнести следующие:

- рассматривать и разрешать жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения дознавателя, следователя и их процессуальных руководителей (ст. 123, 124 УПК);

- при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока действия мер пресечения по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением (п. 8.1 ч. 2 ст. 37, ч. 2.1 ст. 221 УПК);

- при установлении нарушения требований ч. 5 ст. 109 УПК и истечении предельного срока содержания обвиняемого под стражей отменять данную меру пресечения (ч. 2 ст. 221 УПК).

По нашему мнению, полноценная реализация прокурором рассматриваемой функции предполагает наличие у участников уголовного судопроизводства права обращаться к прокурору не только с жалобами на действия и решения следователя (дознавателя), но и с ходатайствами, т. е. письменными просьбами указанных в законе участников уголовного судопроизводства (они перечислены в ч. 1 ст. 119 УПК) о производстве процессуальных действий или принятии процессуальных решений с целью установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, обеспечения прав и законных интересов лица, заявившего ходатайство, или представляемого им лица [11, с. 42]. На этапе окончания предварительного расследования обращенные к прокурору просьбы о признании доказательств недопустимыми (ч. 3 ст. 88 УПК), возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования могут найти отражение и в других обращениях к прокурору — жалобах, но отмеченная проблема неполноты и противоречивости законодательства объективно существует.

Кроме того, наличие у прокурора правообеспечительной функции предполагает, что он должен располагать действенными правовыми средствами по устранению нарушений закона. В частности, установив наличие оснований для прекращения уголовного дела, он должен иметь возможность самостоятельно, без обращения дела к дополнительному расследованию, принять соответствующее процессуальное решение.

Процедурная функция в деятельности прокурора (четвертая и последняя, выделенная авторами использованной нами научной теории) предусматривает своевременное, законное и обоснованное вынесение решений, правильное составление процессуальных документов, соблюдение процессуальных сроков. Законность действий и решений самого прокурора предполагает, что он точно соблюдает уголовно-процессуальную форму. Данная составляющая процессуальной деятельности прокурора урегулирована в УПК достаточно скупо. Стоит упомянуть отдельные полномочия прокурора:

- направлять после утверждения обвинительного заключения уголовное дело в суд, уведомляя об этом участников уголовного судопроизводства и разъясняя им право заявлять ходатайство о проведении предварительного слушания (ч. 1 ст. 222, ч. 3 ст. 226.8 УПК);

- вручать копии обвинительного заключения (акта, постановления) с приложениями обвиняемому, а при наличии соответствующего ходатайства также защитнику и потерпевшему (ч. 2 ст. 222, ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226.8 УПК);

- рассматривать жалобу (ходатайство) следователя (дознавателя) на решение нижестоящего прокурора о возвращении уголовного дела следователю и принимать соответствующее решение (ч. 4 ст. 221, ч. 4 ст. 226, ч. 4 ст. 226.8 УПК).

Четкость и непротиворечивость используемых законодателем конструкций являются непременным условием законности действий властных участников уголовного судопроизводства, в том числе и прокурора. Отсутствие в УПК норм, регулирующих сроки направления в прокуратуру копий постановлений о прекращении уголовного дела, невозможность продления сроков проверки уголовного дела, поступившего от дознавателя с обвинительным актом (обвинительным постановлением) [12, с. 3–9], уже отмеченная неопределенность в установлении оснований возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования — все перечисленное, а также ряд других «белых пятен» уголовно-процессуального закона не способствуют повышению эффективности деятельности прокурора, создают правовой хаос, предпосылки для обжалования отдельных действий и решений прокурора.

Перечисленные выше проблемы носят системный характер и оптимальным образом могут быть разрешены при детальном и последовательном законодательном регулировании уголовно-процессуальной деятельности прокурора на этапе окончания предварительного расследования. В качестве ориентира может быть использован опыт государств, следующих общей с Российской Федерацией правовой традиции. Соответствующие главы УПК Республики Беларусь («Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему для направления в суд») [13] и УПК Республики Казахстан («Решения прокурора по уголовному, поступившему с обвинительным актом») [14] содержат значительно более подробное правовое регулирование соответствующих правовых отношений по сравнению с нормами российского законодательства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Курс уголовного судопроизводства : учебник : в 3 т. / под ред. В. А. Михайлова. — Т. 2 : Досудебное и судебное производство. — М. : Изд-во Москов. психолого-социального ин-та ; Воронеж : Изд-во НПО «МОДЭК», 2006. — С. 395–396.
2. Макаренко, М. А. Окончание предварительного следствия по российскому законодательству. Лекция / М. А. Макаренко // Юрид. наука: история и современность. — 2017. — № 2. — С. 106–118.
3. Фоменко, И. В. Сущность, основание и формы окончания предварительного следствия / И. В. Фоменко // Вестн. Северо-Кавказ. гос. техн. ун-та. — 2008. — № 2 (15). — С. 126–130.
4. Давлетов, А. А. Проблема функций следователя в уголовном процессе / А. А. Давлетов, Н. В. Азаренок, Р. Ш. Асанов // Российский юридический журнал. — 2019. — № 4. — С. 56–68.
5. Хайдаров, А. А. Проверка и оценка вещественных доказательств прокурором по уголовному делу, направленному ему с обвинительным заключением (обвинительным актом) / А. А. Хайдаров // Законность. — 2019. — № 3. — С. 17–20.
6. Спирин, А. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора на этапе окончания досудебного производства / А. В. Спирин // Законность. — 2020. — № 1. — С. 12–15.
7. Кругликов, А. П. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования руководителем следственного органа или прокурором / А. П. Кругликов // Российская юстиция. — 2009. — № 2. — С. 57–59.
8. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. — М. : Статут, 2016.
9. Лазарева, В. А. Участие прокурора в уголовном процессе / В. А. Лазарева. — М., 2016. — 215 с.
10. Лебедев, Н. Ю. Конфликты, возникающие в связи с реализацией полномочий прокурора при осуществлении предварительного расследования, и пути их разрешения / Н. Ю. Лебедев // Закон и право. — 2011. — № 3. — С. 58–66.
11. Власова, Н. А. Заявления и разрешение ходатайств в ходе предварительного расследования / Н. А. Власова // Государство и право. — 2006. — № 4. — С. 41–47.
12. Костин, Д. В. О совершенствовании нормативно-правовых основ прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования / Д. В. Костин, Ф. М. Кобзарев // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. — 2016. — № 2. — С. 3–9.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 июля 1999 г. № 295-3 : принят Палатой представителей 24 июня 1999 г. : одобрен Советом Респ. 30 июня

1999 г. — Режим доступа: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyy-kodeks>. — Дата доступа: 18.05.2020.

14. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 4 июля 2014 г., № 231-V : с изм. и доп. по сост. на 16.11.2020 г. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852#pos=3;-137. — Дата доступа: 18.05.2020.

Поступила в редакцию 22.09.2020 г.

Контакты: retunskikh@mail.ru (Ретюнских Ирина Алексеевна),

a_v_spirin@bk.ru (Спирин Александр Владимирович)

Retyunskikh I. A., Spirin A. V.

ABOUT PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF CRIMINAL PROCEDURAL ACTIVITY OF THE PROSECUTOR AT THE STAGE OF COMPLETION OF PRELIMINARY INVESTIGATION

The article deals with the problems of implementing the Prosecutor's powers at the end of the preliminary investigation. It is emphasized that the tasks of the stage of completion of the preliminary investigation are assigned not only to the investigator or investigator, as well as their procedural managers, but also to the supervising Prosecutor. The authors conclude that at the end of the preliminary investigation, the Prosecutor performs the following functions: cognitive, administrative, legal and procedural. The article analyzes the legal means of implementing the Prosecutor's powers when performing the functions assigned to him at the considered stage. As a result of the analysis, issues that are not regulated by law and problems that hinder the effective exercise of the Prosecutor's powers are identified. The problems under consideration are systemic in nature and can best be resolved with detailed and consistent legislative regulation of the Prosecutor's criminal procedure activities at the end of the preliminary investigation.

Keywords: *prosecutor, powers of the Prosecutor, end of the preliminary investigation, indictment, indictment, indictment resolution.*