

С.В. Корнакова

**НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ —
ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРОРА В
РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Статья посвящена рассмотрению вопроса о функциональном назначении деятельности прокурора в российском уголовном судопроизводстве. Дается анализ научных точек зрения на соотношение процессуальных функций прокурора. Делается вывод о приоритетности надзорной функции прокурора, вносятся предложения о совершенствовании уголовно-процессуального закона для конкретизации роли прокурора, как гаранта соблюдения законности в ходе производства по уголовному делу.

Ключевые слова: функции прокурора, прокурорский надзор, обеспечение законности.

S.V. Kornakova

**SUPERVISION OVER COMPLIANCE WITH THE LAW —
THE MAIN FUNCTION OF THE PROSECUTOR IN
RUSSIAN CRIMINAL PROCEEDINGS**

The article is devoted to consideration of the functional purpose of a public Prosecutor in the Russian criminal proceedings. The analysis of scientific points of view on the correlation between procedural functions of the Prosecutor. The conclusion about the priority of the oversight function of the Prosecutor, make proposals on improving the criminal procedure law to specify the roles of Prosecutor, as the guarantor of observance of legality during criminal proceedings.

Keywords: functions of the Prosecutor, Prosecutor supervision, law enforcement.

Начиная с 2007 г., уголовно-процессуальный закон претерпел значительные изменения, непосредственно затрагивающие правовую регламентацию процессуальной деятельности прокурора по надзору за законностью действий и решений органов предварительного расследования. Многочисленность публикаций, посвященных этому вопросу, свидетельствует о том, что законодательные преобразования до сих пор активно обсуждаются и по большей части критикуются юридической общественностью. Основанием для критики в основном являются ослабление прокурорского надзора и снижение эффективности деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса.

Следует отметить, что лежащая в основе законодательных преобразований идея о фактическом, а не формальном разграничении надзора за предварительным следствием и собственно самого следствия обоснованна, и необходимость такого разграничения у большинства ученых не вызывала сомнения [1, с. 126]. Тем не менее, практическая реализация законодательных новелл показала наличие явных проблем в плане защиты прав участников уголовного судопроизводства средствами прокурорского надзора. Следствием преобразований уголовно-процессуального закона, по справедливому мнению С. Хлопушина, стал неоправданный формализм при осуществлении надзора за законностью предварительного расследования, а также еще более возросшая неопределенность в определении приоритетности функций, которыми наделен прокурор в уголовном судопроизводстве [2, с. 9].

Нельзя не признать, что причина трудностей в разрешении вопроса о функциональном назначении деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве связана с неоднозначностью регламентации его полномочий уголовно-процессуальным законом. Так, согласно положениям УПК РФ, прокурор, с одной стороны, является участником уголовного процесса со стороны обвинения (гл. 6 УПК РФ) и его функциями являются осуществление уголовного преследования (ст. 21 УПК РФ) и процессуального руководства расследованием уголовных дел в форме дознания (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ,

прокурор обязан осуществлять и надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Поэтому прокурор в уголовном процессе призван осуществлять несколько видов деятельности, чем и обусловлена неоднозначность понимания учеными функционального предназначения его участия в уголовном судопроизводстве. В связи с этим важно остановиться на существовавших и существующих в настоящее время точках зрения ученых на присущие прокурору уголовнопроцессуальные функции.

Сторонники первой из них считают, что основной и единственной функцией прокурора в процессе производства по уголовному делу является функция уголовного преследования. В частности, И.Л. Петрухин полагал, что прокурор призван осуществлять публичное преследование, быть только обвинителем, а обвинительная власть не может осуществлять надзор [3, с. 82].

В подобных утверждениях, на наш взгляд, упускается из виду, что деятельность прокурора регламентируется не только уголовнопроцессуальным законом, но и Законом «О прокуратуре Российской Федерации»¹, согласно ст. 1 которого основной функцией прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории.

Представители второй точки зрения, напротив, считают основной и единственной функцией прокурора надзор за соблюдением законности в ходе уголовного судопроизводства [4, с. 40]. Так, М.С. Строгович подчеркивал, что «в уголовном процессе прокурор является тем же, кем он является во всех областях своей деятельности, — блюстителем законности, стражем закона. Но эту свою основную и общую задачу прокурор осуществляет в уголовном процессе в особых формах, специфическими методами» [5, с. 188].

Сторонники третьей позиции считают функции надзора и процессуального руководства предварительным расследованием производными от обвинительной функции прокурора. Как отмечал

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

И.Я. Фойницкий, «несмотря на чрезвычайно широкий объем заботы об охране закона, лежащей на прокуратуре, в деятельности ее преимущественное значение имеет другая сторона — обвинительная» [6, с. 112–113], поэтому, с точки зрения представителей данного подхода, «осуществление прокурором надзора за деятельностью органов предварительного расследования есть деятельность, осуществляемая в рамках функции обвинения» [7, с. 6–7].

По мнению четвертой группы ученых, прокурор «совмещает сугубо процессуальную функцию уголовного преследования и государственно-правовую по своему происхождению функцию надзора за соблюдением законов» [8, с. 132], поэтому функции надзора и уголовного преследования являются равноценными в деятельности прокурора в российском уголовном процессе. Данное представление о предназначении деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве является традиционным и соответствует смыслу судебных уставов от 20 ноября 1864 г. Видный российский государственный деятель Н.В. Муравьев отмечал в это связи, что «прокурорский надзор есть государственное установление Судебного ведомства, призванное, *во-первых*, обличать или преследовать преступление перед уголовным судом и, *во-вторых*, — наблюдать в судебной сфере за охранением законов» [9, с. 16].

Приведенное разнообразие подходов к определению назначения деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве показывает, что до сих пор проблема соотношения видов деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве не нашла своего разрешения. Между тем, является очевидным, что ее решение имеет принципиальное значение, поскольку содержание и объем полномочий прокурора, как и иных должностных лиц, являющихся участниками уголовного процесса, определяют не только их процессуальный статус, но и особенности выполняемых ими задач.

А.Ф. Смирнов в этой связи верно указывает, что лишь логически обоснованное соотношение функций прокурора позволит правильно определить эффективную структуру и пределы его

участия в уголовном судопроизводстве. Анализируя термин «функция», указанный автор выделяет два его значения, первое из которых связано с тем, что под функцией понимается предназначение того или иного органа в механизме государства, а значит, позволяет сформулировать ответ на вопрос, для чего прокуратура создана и действует. Второе — с пониманием видов деятельности государственного органа, но не любых его действий, а сопряженных с его целевой направленностью, поскольку любая функция подчинена цели и работает на нее [10, с. 69–70]. Исходя из этого, думается, что основным предназначением процессуальной деятельности прокурора должен быть надзор за соблюдением законности в ходе уголовного судопроизводства [11, с. 148], поэтому приоритетной должна являться его надзорная функция.

В связи с этим заслуживает поддержки позиция ученых, считающих, что «формулировку УПК РФ, в которой указано, что главная функция прокурора в уголовном судопроизводстве — осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, следовало бы, с учетом назначения деятельности прокурора, изменить на формулировку «осуществлять от имени государства надзор за соблюдением законодательства в ходе уголовного судопроизводства» [12, с. 88].

Думается, что такое предложение не лишено рациональных оснований. Более того, следует согласиться и с мнением А.Ф. Смирнова, о необходимости исключения прокурора из числа участников со стороны обвинения и наделения его «статусом представителя государства, обеспечивающего верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства» [10, с. 71].

Что касается функций уголовного преследования и процессуального руководства расследованием, то, учитывая положения ч. 2 ст. 21 УПК РФ, вменяющей в обязанность прокурора в каждом случае обнаружения признаков преступления принимать предусмотренные законом меры по установлению события преступления, изобличению лица, лиц, виновных в совершении преступления, эти функции обусловлены основной надзорной

функцией, соподчинены ей, а потому являются дополнительными функциями прокурора.

В связи с изложенным правомерным представляется вывод Е.Д. Болтошева о том, что прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства является, в первую очередь, лицом, надзирающим за процессуальной деятельностью субъектов, осуществляющих расследование по уголовному делу, и лишь в случаях их бездеятельности и, когда это вызвано необходимостью предупреждения, выявления и устранения нарушений закона и прав граждан со стороны органов предварительного расследования, прокурор может и должен вмешиваться в их процессуальную деятельность, осуществляя функцию уголовного преследования [13, с. 10].

Кроме этого, по мнению ряда ученых, прокурор не только в досудебных стадиях, но и в суде не выполняет функцию обвинения. Так, А.С. Барабаш, выражая сомнение в справедливости утверждения о том, что прокурор идет в суд как обвинитель, приводит весьма убедительные аргументы. По его мнению, «позиция юриста по определенному вопросу может базироваться только на внутреннем убеждении, а оно формируется при реализации принципа непосредственности исследования доказательств... Анализ познавательной деятельности прокурора в рамках предварительного расследования позволяет утверждать, что в суд прокурор идет как представитель органа надзора и его позиция в конце судебного разбирательства определяется тем, к какому выводу он придет, участвуя в исследовании доказательств в судебном следствии» [14, с. 9].

В. В. Стрельников также полагает, что, даже утверждая обвинительное заключение или акт, прокурор не осуществляет функцию уголовного преследования, поскольку, визируя эти процессуальные документы, он, прежде всего, «исходит из позиций законности и обоснованности действий следователя или дознавателя по уголовному делу. Проверке подлежат только процессуальные аспекты, соответствие всех документов и материалов, собранных в результате следствия и дознания, требованиям УПК РФ» [15, с. 68]. Такой же позиции

придерживаются С.П. и П.С. Ефимичевы, которые считают, что и утверждение обвинительного заключения, и произнесение обвинительной речи в суде есть реализация прокурором функции надзора, а направление уголовного дела в суд отнюдь не является его требованием к осуждению [16, с. 61–62]. Трудно отрицать справедливость приведенных утверждений. Поэтому именно через призму обеспечения законности должна рассматриваться деятельность прокурора в ходе уголовного судопроизводства: прокурор должен вмешиваться в процесс расследования уголовного дела с единственной целью — предупреждения, выявления и устранения нарушений закона.

В связи с этим представляется целесообразным внесение изменений в уголовно процессуальный закон, которые могут заключаться в следующем:

1) статью 37 «Прокурор» перенести в гл. 5, название которой изменить на «Участники уголовного судопроизводства со стороны государства»;

2) статью 29 назвать «Суд»;

3) часть 1 ст. 37 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства надзор за соблюдением законодательства в ходе уголовного судопроизводства».

Представляется, что предложенные изменения будут способствовать необходимой конкретизации роли и назначения прокурора в уголовном судопроизводстве, делая акцент на приоритетности его надзорной функции.

Список использованной литературы

1. Андриянов В. Н. Новые направления деятельности прокуратуры России в современных условиях: проблемы и перспективы / В. Н. Андриянов // Сибирский юридический вестник. — 2012. — № 2 (57). — С. 125–128.

2. Хлопушин С. Применение УПК после внесения изменений / С. Хлопушин // Законность. — 2008. — № 4. — С. 9–13.

3. Петрухин И. Л. Судебная власть и расследование преступлений / И. Л. Петрухин // Государство и право. — 1993. — № 7. — С. 81–91. 4. Буглаева Е. А. О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве / Е. А. Буглаева, С. В. Тетюев // Российская юстиция. — 2010. — № 1. — С. 40–42.

5. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. — М. : Наука, 1968. — Т. 1. — 469 с.

6. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. / И. Я. Фойницкий. — Изд. 3-е, доп. — СПб. : Сенат. Тип., 1902. — Т. 1. — 515 с.

7. Ягофаров Ф. М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции : автореф. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / Ф. М. Ягофаров. — Челябинск, 2003. — 22 с.

8. Смирнов А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / К. Б. Калиновский, А. В. Смирнов ; под общ. ред. А. В. Смирнова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 992 с.

9. Муравьев Н. Задачи прокурорского надзора / Н. Муравьев // Журнал Гражданского и Уголовного права. — 1884. — Кн. седьмая. — С. 1–66.

10. Смирнов А. Ф. О системе функций прокурора в уголовном судопроизводстве Российской Федерации / А. Ф. Смирнов // Вестник Российской правовой академии. — 2013. — № 1. — С. 67–71.

11. Андриянов В. Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России / В. Н. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 1 (75). — С. 146–150.

12. Железняк Н. С. Процессуальное положение прокурора в рамках предварительного следствия / Н. С. Железняк, О. Г. Иванова

// Правовая политика и правовая жизнь. — 2012. — № 2. — С. 84–88.

13. Болтошев Е. Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. Д. Болтошев. — М., 2002. — 189 с.

14. Барабаш А. С. Публичное начало российского уголовного процесса : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А. С. Барабаш. — Красноярск, 2006. — 48 с.

15. Стрельников В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников // Право и безопасность. — 2012. — № 1 (41). — С. 64–69.

16. Ефимичев С. П., Функции в уголовном процессе: понятие, сущность, значение / С. П. Ефимичев, П. С. Ефимичев // Журнал российского права. — 2005. — № 7. — С. 56–65.

Информация об авторе

Корнакова Светлана Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминологии, Юридический институт, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11; e-mail: Svetlanakornakova@yandex.ru.