

УДК 343.163.5

*А.А. Насонов***УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА КАК ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СПЕЦИФИКУ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

В статье анализируются мнения ученых, высказанные в ходе научной дискуссии, развернувшейся вокруг вопроса об уголовно-процессуальных функциях прокурора в досудебном производстве. Приводятся дополнительные аргументы в пользу того, что надзор за исполнением законов в качестве основной функции прокурора, предусмотренной в Законе о прокуратуре, предопределяет остальные виды прокурорской деятельности (уголовное преследование, руководство предварительным расследованием и др.), носящие вспомогательный характер. Указанные виды прокурорской деятельности являются не только способами конкретизации прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, но и средствами реализации уголовно-процессуальной функции обвинения, согласно концепции действующего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, ориентированной на состязательный процесс наряду с функцией защиты и функцией разрешения уголовного дела. В статье также затрагивается вопрос о наделении прокурора в досудебном производстве дополнительными полномочиями. Обосновывается это тем, что решение данного вопроса создаст возможности для поддержания необходимого баланса в досудебном производстве между прокурорским надзором, ведомственным контролем и судебным контролем. Приводятся доказательства в пользу того, что гармоничное существование прокурорского надзора и ведомственного контроля в досудебном производстве позволит рассчитывать на преодоление существующих нарушений законности при расследовании преступлений, которых в настоящее время остается еще немало.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, уголовно-процессуальные функции, досудебное производство, полномочия, уголовное преследование, руководство предварительным расследованием, обвинение, деятельность прокурора.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-1-124-132

Одним из видов прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов является прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовному делу, который, как верно отмечается в литературе, является вневедомственным, способным обеспечить верховенство права над ведомственными интересами [1. С. 32].

Реализация данного вида прокурорского надзора распространяется на органы предварительного следствия, органы дознания и касается стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Потребность в нем весьма остра, особенно если учесть, что ряд важных проблем, существующих в досудебном производстве, до сих пор не решен, в частности, проблемы сокрытия преступлений от учета; вынесения необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела [2. С. 86], качества расследования преступлений. Вопросам прокурорских ошибок в литературе уделяется весьма пристальное внимание [3].

Надзор в досудебном производстве, как и в любой другой сфере, является первостепенной функцией прокурора. Некоторые авторы именуют эту функцию общей. Так, Н.С. Алексеев, В.Г. Даев, Л.Д. Кокорев в связи с этим пишут следующее: «Вступая в те или иные процессуальные отношения, прокурор остается носителем общей функции – высшего надзора за соблюдением законности в деятельности всех учреждений, должностных лиц и отдельных граждан» [4. С. 115]. Вместе с тем законодатель применительно к прокурору, участвующему в уголовном судопроизводстве, упоминает и другие виды процессуальной деятельности: уголовное преследование (ч. 1 ст. 37 УПК РФ) и государственное обвинение (ч. 3 ст. 37 УПК РФ). Поэтому есть все основания говорить о многоаспектном характере деятельности прокурора не только в досудебном производстве, но и во всем уголовном процессе.

Следует отметить, что многоаспектный характер деятельности прокурора в уголовном процессе сложился исторически. Основополагающее значение прокурорскому надзору придавалось и в предшествующие периоды развития уголовно-процессуального права. Особенно показательным в этом плане стал советский период. Согласно ст. 25 УПК РСФСР «Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве» [5], прокуроры в первую очередь осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов в уголовном судопроизводстве. В этом виделся основной смысл их деятельно-

сти в уголовном процессе. Хотя и другие стороны прокурорской деятельности имели место быть в советском уголовном процессе, в частности, прокурор возбуждал уголовное дело, направлял дело на рассмотрение суда, участвовал в разбирательстве дела судом, изобличал перед судом совершивших преступление лиц, содействовал суду в правильном разрешении дел [6. С. 117]. Однако зачастую и эти процессуальные действия выполнялись прокурором в контексте его надзорной функции, о чем свидетельствуют некоторые уголовно-процессуальные нормы того времени. Так, согласно ст. 116 УПК РСФСР, прокурор осуществлял надзор за законностью возбуждения уголовного дела, а в соответствии со ст. 211 УПК РСФСР многие процессуальные действия прокурором выполнялись в контексте его надзорной функции: отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя и лиц, производящих дознание; санкционирование производства обыска; продление срока расследования; отстранение лица, производящего дознание, и следователя от дальнейшего ведения дознания или предварительного следствия и т.д.

Очевидно, что упомянутые действия были направлены не только на осуществление соответствующего вида прокурорского надзора. Они также являлись и средствами реализации уголовного преследования. Данный вывод полностью совпадает со сложившимся в науке уголовно-процессуального права представлением об уголовном преследовании как о «всех действиях органов дознания, предварительного следствия и прокурора, направленных на выявление преступления и лиц, его совершивших, возбуждение уголовного дела, осуществление процесса доказывания, привлечение виновных к уголовной ответственности, поддержание государственного обвинения в суде, реабилитацию невиновных» [7]. Тем не менее УПК РСФСР не наделял прокурора функцией уголовного преследования.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, в отличие от УПК РСФСР, непосредственно закрепил за прокурором обязанность осуществлять уголовное преследование наряду с надзором (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). При этом уголовное преследование упоминается первым, а надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия – вторым. Это укрепило уверенность отдельных авторов в правильности высказанного еще в советские годы суждения о существовании в рамках уголовного судопроизводства не одной функции прокурора (функции надзора), а нескольких функций (руководство расследованием, поддержание обвинения) [8].

В наши дни отдельные авторы, учитывая многообразие правовых средств, находящихся в арсенале прокурора, также склонны говорить не об одной функции прокурора, а о нескольких. Например, Л.М. Володина полагает, что, наряду с надзором, прокурор выполняет также функции уголовного преследования и руководства предварительного следствия [9. С. 155].

О.Я. Баев, рассматривая прокурорскую деятельность в уголовном судопроизводстве, отдавал предпочтение только одной функции – функции уголовного преследования. Известный ученый отмечал, что функция уголовного преследования является единственной функцией прокурора [10. С. 67]. Однако данный взгляд не получил широкого признания среди ученых. Многие авторы остаются на позиции осуществления прокурором не одной, а нескольких функций.

П.В. Фадеев обосновывает мнение о том, что прокурор выполняет, наряду с другими функциями, еще и функцию по оказанию правовой помощи [11. С. 195; 197].

По мнению Ю.В. Деришева, функции прокурора в досудебном производстве должны меняться в зависимости от уголовно-процессуальной формы, применяемой в нем. Автор утверждает: «Прокурор в досудебном производстве должен выступать в разных ролях: при производстве предварительного следствия – исключительно как сторона обвинения, лишённая надзорных полномочий; в досудебном и сокращённом производствах – как процессуальный руководитель уголовного преследования, совмещающий функции обвинения и надзора за законностью уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности» [12. С. 13].

О.Л. Васильев, исследуя роль прокурора в российском уголовном процессе, напротив, утверждает, что «полномочий по реализации прокурором функции уголовного преследования с целью изобличения подозреваемого или обвиняемого не установлено в ст. 37 УПК РФ ни для досудебных, ни для судебных стадий. То есть законодатель подчеркивает основную функцию современной прокуратуры: прокурорский надзор... Вторая же функция – уголовное преследование не должна быть названа в УПК РФ вовсе» [13. С. 49].

Похожего мнения придерживаются и некоторые практики. Так, В.П. Векшин говорит о том, что все полномочия прокурора являются надзорными, а для осуществления уголовного преследования в досудебном производстве, а также для руководства расследованием у прокурора нет никаких полномочий [14].

Особого внимания заслуживает точка зрения А.Г. Халиулина, согласно которой надзор следует рассматривать в качестве основной функции прокурора, а иные процессуальные функции – в качестве производных функций. Причем к иным функциям автор относит не только уголовное преследование, но и правозащитную функцию [15. С. 87]. Кстати, о правозащитном характере деятельности прокурора пишет и Л.Г. Татьяна [16]. Вместе с тем другие авторы полагают, что прокурору больше свойственна не защитная деятельность, а обеспечительная (обеспечение прав участников уголовного судопроизводства) [17. С. 83; 18].

С приведенной точкой зрения перекликается позиция и других авторов. Так, О.В. Химичева полагает, что «основной уголовно-процессуальной функцией, для выполнения которой прокурор действует на досудебном производстве, выступает надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия; в то же время основополагающая уголовно-процессуальная функция – уголовное преследование – на данном этапе для прокурора является дополнительной» [19. С. 150-181].

Е.Д. Болтошев, считает, что в современных условиях основной функцией прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства продолжает оставаться надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия [20. С. 11].

О приоритетности надзора по сравнению с другими видами прокурорской деятельности говорят и другие авторы. Так, В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Калинин видят в прокурорском надзоре не просто основную функцию прокуратуры. Они характеризуют ее как системообразующую функцию: «Все иные направления деятельности прокуратуры, – отмечают ученые, – обусловлены существованием прокурорского надзора и обеспечивают его эффективность» [21. С. 51]. Данное мнение разделяется и другими учеными [22].

Однако отдельные авторы продолжают настаивать на том, что надзор является единственной функцией прокурора, а все остальные функции прокурора лишь конкретизируют надзорную функцию. В связи с этим О.А. Кожевников пишет следующее: «...Сущность прокурорского надзора во всех стадиях процесса постоянна, она не изменяется в зависимости от объема и характера используемых прокурором правовых средств. Содержание деятельности прокурора – надзор за законностью, и он не подлежит расчленению» [23. С. 46-47].

Действительно, надзор является магистральным направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации независимо от характера отношений, участниками которых они являются. Собственно говоря, для осуществления надзорной деятельности прокуратура и создана. В этом наблюдается ее сходство с прокуратурой ряда зарубежных стран (КНР, КНДР, Куба, Вьетнам, ряд бывших социалистических стран, включая большинство стран СНГ), которая выступает многофункциональным органом, приоритетной функцией которого является надзорная [24. С. 196].

Надзор, осуществляемый прокуратурой, применительно к каждому виду правоотношений уточняется, конкретизируется и находит свое воплощение в тех или иных видах деятельности. Среди них всегда находится деятельность, доминирующая над другими видами деятельности. Это позволяет говорить об основном направлении деятельности прокурора в рамках правоотношений, образующих предмет правового регулирования той или иной отрасли права. Именно это направление и отождествляется с функцией прокурора как участника отраслевых правоотношений. В ней выражается уголовно-процессуальное предназначение прокурора.

Применительно к уголовному судопроизводству основным направлением деятельности прокурора, на наш взгляд, является обвинение. Недаром законодатель отнес прокурора к участникам со стороны обвинения (п. 47 ст. 5 УПК РФ, гл. 6 УПК РФ). Полагаем, что такой подход объясняется прежде всего тем, что многие действия, выполняемые прокурором, носят обвинительный характер. Это, например, хорошо прослеживается не только в поддержании государственного обвинения в суде, но и в решениях, принимаемых прокурором по поступившему от следователя уголовному делу с обвинительным заключением: решения об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд; о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями; о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду (ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Указанные решения прокурора в досудебном производстве, а также процессуальные действия, их сопровождающие, направлены на устранение нарушений закона, допущенных следователем на предварительном следствии. Тем самым они хорошо

вписываются в уголовно-процессуальную функцию обвинения, существующую в уголовном судопроизводстве наряду с другими функциями, сопровождающими состязательный уголовный процесс: функцией защиты и функцией разрешения уголовного дела (ч. 2 ст. 15 УПК РФ).

Выполнение прокурором действий с ярко выраженным обвинительным характером дает основание отдельным авторам обосновывать необходимость расширения обвинительных полномочий прокурора. Так, А.В. Сучков и М.В. Чиннова полагают, что на прокурора следует возложить полномочие по составлению обвинительного заключения, изъяв его у следователя [25]. Существование подобных мнений лишь подчеркивает правильность вывода о том, что прокурор в досудебном производстве выполняет функцию обвинения.

Что же касается остальных видов деятельности прокурора (уголовное преследование, руководство предварительным расследованием и др.), то они являются средством реализации его уголовно-процессуальной функции обвинения. Подтверждение данному тезису можно найти в работах ученых, утверждающих, что обвинительная власть прокурора в досудебном производстве реализуется посредством уголовного преследования [26; 27. С. 27]. При этом важно помнить, что уголовное преследование, руководство предварительным расследованием и другие виды прокурорской деятельности одновременно остаются способами, конкретизирующими прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве.

Полагаем, что такой взгляд на функцию прокурора в уголовном судопроизводстве больше соответствует концепции действующего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, ориентированной на состязательный процесс. Кроме того, как верно отмечает Ю.А. Авагимова, функция обвинения «присуща прокуратуре на протяжении достаточно большого промежутка времени и есть у прокуратур почти во всех странах современного мира» [28. С. 66].

Специфика прокурорского надзора на досудебном производстве определяется не только уголовно-процессуальной функцией, реализуемой надзирающим прокурором, но и комплексом средств, применяемых им в ходе указанного вида надзора. Поскольку указанные средства определяются соответствующими прокурорскими полномочиями, то и эти полномочия также способны определять специфику прокурорского надзора. Уделим им некоторое внимание.

Следует отметить, что круг прокурорских полномочий в уголовном судопроизводстве менялся по мере эволюции уголовно-процессуального законодательства. До принятия в 2007 г. Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ [29] прокурор обладал более широкими возможностями в сфере надзора за досудебным производством по сравнению с теми, которые он имеет сейчас. Прокурор мог возбуждать уголовное дело, производить расследование в полном объеме, проводить отдельные следственные и иные процессуальные действия, давать следователю обязательные для исполнения указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, допускаемого на основании судебного решения, продлевать срок предварительного расследования и др.

После 2007 г. объем надзорных полномочий прокурора, касающихся предварительного следствия, как верно отмечается в литературе, значительно сократился [30. С. 210]. Особенно это касалось полномочий, реализуемых в отношении органов предварительного следствия. Надзорные полномочия прокурора по отношению к органам дознания подверглись меньшей коррекции со стороны законодателя.

Назвать указанную реформу неожиданной и внезапной весьма затруднительно. Обсуждение данного шага имело место задолго до принятия УПК РФ. Так, отдельные авторы еще в советские годы обращали внимание на несовместимость сочетания в деятельности прокурора одновременно надзора и руководства органами расследования [31]. Однако реальностью реформирование прокурорских полномочий стало лишь в 2007 г. В результате ряд полномочий, которыми был наделен прокурор, передавались руководителю следственного органа. При этом был сделан расчет на отделение прокурорского надзора от руководства органами предварительного следствия; на укрепление самостоятельности следователя; на усиление ведомственного контроля; исключение дублирования полномочий участников уголовного судопроизводства; повышение качества расследования преступлений.

Данная реформа по-разному была воспринята учеными и практиками. Многие приветствовали такой шаг. При этом зачастую сторонники указанной реформы обращали внимание на то, что ранее прокурор в силу своей загруженности не всегда мог воспользоваться своими полномочиями в полном

объеме. Так, не без оснований отмечалось, что роль прокурора нередко сводилась к допросу подозреваемого, обвиняемого при санкционировании ареста и утверждении обвинительного заключения [32; 33]. Среди тех, кто поддержал сокращение прокурорских полномочий в 2007 г., были и те ученые, которые посчитали эту меру незавершенной и предлагали новые шаги по дальнейшему сокращению прокурорских полномочий. Так, А.М. Багмет предложил передать право утверждения обвинительного заключения от прокурора руководителю следственного органа в соответствии с подследственностью и подсудностью [34. С. 20]. Аналогичного мнения придерживается и Ю.А. Цветков [35. С. 22].

Вместе с тем некоторые авторы, не согласившись с существенным сокращением надзорных полномочий в отношении органов предварительного следствия, критически отнеслись к проведенной в 2007 г. реформе [36; 37]. Одним из аргументов, подкрепляющим такую позицию, являлось то, что снижение влияния прокурора на предварительное следствие может привести к росту нарушений законности на указанной стадии уголовного процесса. Тем самым надзор, не обеспеченный нормальным объемом прокурорских полномочий, будет неэффективным и со временем полностью дискредитирует себя [38; 39].

В связи с этим среди ученых широко обсуждался вопрос о возвращении прокурору процессуальных возможностей, которые он утратил в ходе реформы. При этом одни выступали за возвращение к процессуальному статусу данного участника, существовавшему до 2007 г. [40. С. 42]. Другие обосновывали необходимость наделяния прокурора лишь некоторыми полномочиями. Так, М.В. Зяблина пишет следующее: «Учитывая международный и российский опыт, а также рекомендации Совета Европы, полагаем, что дальнейшее развитие правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве должно идти по пути оптимизации его полномочий посредством предоставления права возбуждать уголовные дела по результатам своих проверок, давать следователю обязательные для исполнения письменные указания, расследовать преступления, совершенные отдельными категориями должностных лиц, прекращать уголовные дела» [41. С. 92].

А.А. Козявин и Е.А. Махова, обосновывая необходимость увеличения объема надзорных полномочий, предлагают предусмотреть в ст. 37 УПК РФ право прокурора «при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения по поступившему уголовному делу выносить постановление об изменении объема обвинения, квалификации действий обвиняемого, прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении обвиняемого» [42. С. 135].

С.В. Бабенко приводит аргументы в пользу необходимости наделяния прокурора правом одновременно с отменой постановления о прекращении уголовного дела принимать решение о возобновлении производства по уголовному делу [43].

С.С. Бурнин предлагает закрепить в нормах права обязательное предварительное согласование процессуальных решений следователя с прокурором. По его мнению, это повысит качество, эффективность и законность предварительного расследования [44. С. 28]. Вместе с тем отдельные авторы допускают такое согласование лишь в случаях избрания в отношении подозреваемого, обвиняемого, которым вменяются преступления, совершенные в связи с их хозяйственно-экономической деятельностью, меры пресечения в виде заключения под стражу [45. С. 19]. Дача прокурором согласия на обращение следователя в суд за избранием заключения под стражу должна стать средством, гарантирующим законность такой меры пресечения в отношении предпринимателей. В связи с этим возникает вопрос: насколько такой подход соответствует конституционному принципу равенства. Очевидно, что такое соответствие весьма проблематично. На наш взгляд, если уж создавать правовые фильтры, то не только для предпринимателей, они должны распространяться на всех подозреваемых и обвиняемых.

В.В. Рудич доказывает необходимость передачи от следователя к прокурору полномочия по обращению в суд с уголовным иском о применении меры пресечения к обвиняемому (подозреваемому). По мнению автора, «орган предварительного расследования – уголовного преследования – не должен самостоятельно вступать в процессуальные отношения с судебным органом по поводу применения мер пресечения. Его полномочия следует ограничить сбором и передачей материала (сведений, фактических данных), подтверждающего необходимость применения меры пресечения, прокурору» [46. С. 18].

Е.Н. Гринюк полагает необходимым предусмотреть в УПК РФ правило о том, что требования прокурора об устранении нарушений закона, допущенных в ходе предварительного следствия, обязательны для следователя, который, в случае его несогласия с указанными требованиями, вправе представить свои письменные возражения руководителю следственного органа. Последний должен иметь право обжаловать требование прокурора об устранении нарушений вышестоящему прокурору [47].

Не остались без внимания ученых и вопросы коррекции системы полномочий прокурора в сфере дознания. Так, например, В.А. Семенов и А.Д. Пестов предложили делегировать прокурору на заключительном этапе дознания в сокращенной форме следующие дополнительные полномочия: «...самостоятельно устранять допущенные дознавателем нарушения закона, самостоятельно допрашивать обвиняемого по вопросам, связанным с проведением судебного разбирательства в особом порядке, признавать доказательства недопустимыми и исключать их из обвинительного постановления; устанавливать и проверять факт самооговора обвиняемого» [48. С. 155].

Л.И. Нека выражает озабоченность по поводу отсутствия в перечне полномочий прокурора, предусмотренных ст. 37 УПК РФ, его права истребовать из органов дознания для проверки документа, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, что затрудняет реализацию остальных его полномочий в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [49. С. 124].

Ряд авторов обращает внимание на необходимость расширения надзорных полномочий прокурора в рамках особого порядка принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. В частности, обращается внимание на необходимость предоставить прокурору полномочие рассматривать все поступившие следователю от подозреваемого, обвиняемого, его защитника ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, включая и те, по которым следователь не видит оснований для его удовлетворения [50. С. 218; 51; 52]. В настоящее время прокурор может и не знать об отказе в удовлетворении упомянутого ходатайства следователем (чч. 3,4 ст. 317.1 УПК РФ).

Примечательно, что участники научной дискуссии о процессуальных полномочиях прокурора в досудебном производстве до сих пор не пришли к единому мнению. Так, И.В. Краснов в 2020 г., вступая в должность Генерального прокурора РФ, обращал внимание на то, что имеющегося у прокуратуры инструментария достаточно для осуществления качественного надзора [53]. А уже через полгода упомянутого события глава комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников сообщил, что прокурору после внесения поправок в Закон о прокуратуре могут вернуть возможность самостоятельно возбуждать уголовные дела [54]. И это при том, что норма, предоставлявшая прокурору право давать согласие на возбуждение уголовного дела и действовавшая с 01.07.2001 г. по 7 сентября 2007 г., «не прижилась» в уголовно-процессуальном законодательстве. Многие авторы не раз обосновывали необходимость ее отмены, обращая внимание на отсутствие в ней практической необходимости [55. С. 7], огромные временные и финансовые затраты, процессуальные недостатки, «которые в ряде случаев существенно ограничивали права лица, в отношении которого возбуждалось дело» [56. С. 141].

Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что прокурорами зачастую не используется весь комплекс предусмотренных законом полномочий. Данный вывод подтверждается не только учеными, но и самими прокурорскими работниками, в частности, на данную проблему обращает внимание Е.В. Богословская, прокурор отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних прокуратуры Московской области [57].

В связи со сказанным вполне понятным становится следующее высказывание И.Я. Фойницкого: «Главнейший недостаток прежнего нашего законодательства о прокуратуре состоял в чрезмерном объеме возложенной на нее деятельности, значительно превышающем человеческие силы» [58. С. 115].

Поэтому решение вопроса о наделении прокурора в досудебном производстве дополнительными полномочиями должно исходить из необходимости поддержания разумного баланса между прокурорским надзором, ведомственным контролем и судебным контролем. Как справедливо отмечает С.С. Бурьнин, рассматривая указанную проблему применительно к следственным органам, конкуренция процессуального контроля и прокурорского надзора за деятельностью следователя должна уступить место их взаимодействию для выполнения задач уголовного судопроизводства [59].

Именно гармоничное сосуществование прокурорского надзора и ведомственного контроля в досудебном производстве позволит рассчитывать на преодоление существующих нарушений законности в работе органов предварительного расследования, которых в настоящее время остается еще немало.

В заключение необходимо сделать следующие выводы.

1. Надзор за исполнением законов в качестве основной функции прокурора, предусмотренной в Законе о прокуратуре, предопределяет остальные виды прокурорской деятельности (уголовное преследование, руководство предварительным расследованием и др.), носящие вспомогательный характер. Указанные виды прокурорской деятельности являются не только способами конкретизации прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, но и средствами реализации уголовно-

процессуальной функции обвинения, существующей, согласно концепции действующего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, ориентированной на состязательный процесс, наряду с функцией защиты и функцией разрешения уголовного дела.

2. Решение вопроса о наделении прокурора в досудебном производстве дополнительными полномочиями должно создавать возможности для поддержания необходимого баланса в досудебном производстве между прокурорским надзором, ведомственным контролем и судебным контролем. Именно гармоничное существование прокурорского надзора и ведомственного контроля в досудебном производстве позволит рассчитывать на преодоление существующих нарушений законности при расследовании преступлений, которых в настоящее время остается еще немало.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Амирбеков К.И. Баланс полномочий прокурора и руководителя следственного органа: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 1 (33). С. 28-35.
2. Грачева О.А. Организация проведения прокурором проверок на стадии возбуждения уголовного дела // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 4. С. 84-86.
3. Татьяна Л.Г. Следственная-прокурорская-судебная ошибка (по материалам уголовных дел) // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 2. С. 13-18.
4. Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1980. 251 с.
5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 18.05.1995). URL: <https://zakonbase.ru/content/base/5/>
6. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958. 703 с.
7. Мукашев М.Б. Уголовно-процессуальные аспекты деятельности прокурора по осуществлению уголовного преследования // Материалы юбилейной науч.-теоретич. конф., посвящ. 5-летию КазГЮА. Алматы: ИПЦ КазГЮА, 2000. С. 321.
8. Советский уголовный процесс / под ред. Д.С.Карева. М.: Гос. изд-во юрид. лит. М., 1953. С. 220.
9. Володина Л.М. О статусе следователя и функциях уголовного процесса // 50 лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): материалы междунар. науч.-практич. конф. Екатеринбург, 2005. Ч. 1. 511 с.
10. Баев О.Я. Следователь как адресант прокурора; прокурор как адресат следователя и адресант суда // Библиотека криминалиста. 2017. № 2(31). С. 61-68.
11. Фадеев П.В. Теоретические основы правовой помощи участникам уголовного судопроизводства: монография / под ред. О.А. Зайцева. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 195, 197.
12. Деришев Ю. В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Омск, 2005. 51 с.
13. Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. 2017. № 3. С. 46-59.
14. Векшин В.П. Проблемы разграничения полномочий прокурора и полномочий руководителя органа расследования преступлений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1 (63). С. 13-14.
15. Халиулин А.Г. Уголовно-процессуальное законодательство России о деятельности прокурора // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2017. № 3 (82). С. 84-96.
16. Татьяна Л.Г. Деятельность прокурора по защите прав заявителя в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и пути их решения // Сб. материалов V Всерос. науч.-практ. конф. (Сухаревские чтения) / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокурова. 2020. С. 337-341.
17. Насонова И.А. Теоретическая модель уголовно-процессуальной защиты: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 501 с.
18. Насонова И.А. Ювенальные аспекты обеспечения подозреваемому, обвиняемому права на защиту // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 4. С. 111-115.
19. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2004. 287 с.
20. Болтошев Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 189 с.
21. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Калинин В.Н. процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 года // Государство и право. 2008. № 6. С. 48-58.
22. Протасевич А.А., Гуменюк А.В., Пирва В.Г. Прокурорский надзор за органами, осуществляющими дознание // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8, № 3. С. 17.
23. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. Екатеринбург, 2007. 175 с.
24. Додонов В.Н., Решетникова Т.А. Функции прокуратур зарубежных стран // Энциклопедия / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Фолиант, 2013. 452 с.

25. Сучков А.В., Чиннова М.В. О необходимости законодательного закрепления обязанности составления обвинительного заключения при окончании предварительного следствия за прокурором, осуществляющим уголовное преследование // Вестник Вятского гос. гуманитар. ун-та. 2011. № 4-1. С. 109.
26. Лазарева В.А. Понятие обвинительной власти // Теория уголовного процесса: состязательность. М.: Юрлитинформ, 2013. Ч. 1. С. 137-146.
27. Бедняков И.Л. Досудебное производство: между прошлым и будущим // Уголовное судопроизводство. 2018. № 4. С. 24-30.
28. Авагимова Ю.А. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве // Порядок: история, теория, практика. 2017. № 4 (15). С. 64-66.
29. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017): Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
30. Блинова-Сычкарь И. В., Дмитриенко С. А., Кравцова О. В. Изменение в законодательстве (период с 2007 по 2017 год) об участии прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 209-212.
31. Статкус В.Ф., Чувилов А.А. Прокурорский надзор и ведомственный контроль на предварительном следствии // Сов. государство и право. 1975. № 3. С. 74-75.
32. Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве // Вестник МВД России. 2010. № 1. С. 81-88.
33. Гаврилов Б.Я. Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 3. С. 28.
34. Багмет А.М. Об исключении прокурорского надзора за деятельностью следователей на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. тр. М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации, 2014. Вып. 3. С. 16-21.
35. Цветков Ю.А. Реорганизация обвинительной власти: приднестровский эксперимент // Уголовное судопроизводство. 2015. № 1. С. 19-24.
36. Халиулин А.Г., Буланова Н.В., Решетова Н.Ю. Полномочия прокурора в новых условиях уголовного судопроизводства // Прокурор в уголовном судопроизводстве и проблемы обеспечения законности и обоснованности приговоров в новых условиях действия УПК РФ: сб. тр. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2008. С. 24.
37. Королев Г.Н. Проблемы взаимодействия прокурора и руководителя следственного органа в досудебном производстве // Перспективы развития и проблемы процессуальной деятельности государственных органов, обеспечивающих в пределах своих полномочий исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве: сборник трудов научно-практической конференции / под общ. ред. С.Д. Белова. Н. Новгород, 2011. С. 36.
38. Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. 2017. № 3. С. 14.
39. Косицына О.В. Содержание функции надзора в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве // Теория и практика научных исследований: материалы междунар. (заочной) науч.-практ. конф. (Астана 27.09.2018 г.) / под общ. ред. А.И. Вострецова. Нефтекамск: Мир науки, 2018. С. 79-84.
40. Кругликов А., Бирюкова И. Процессуальное руководство прокурором уголовным преследованием от имени государства – принцип уголовного судопроизводства // Законность. 2019. № 2. С. 38-42.
41. Зяблина М.В. Прокурорский надзор в системе гарантий соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 6. С. 90-94.
42. Козьявин А.А., Махова Е.А. проблемы обеспечения законности при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3, № 4. С. 131-137.
43. Бабенко С. Реализация процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве // Законность. 2019. № 12. С. 39-41.
44. Бурьнин С.С. Конкуренция процессуального контроля и прокурорского надзора за деятельностью следственных органов // Российский следователь. 2020. № 20. С. 25-28.
45. Аширбекова М.Т., Попова Л.В. О нормативной регламентации запрета на заключение под стражу предпринимателей // Уголовное судопроизводство. 2019. № 4. С. 14-19.
46. Рудич В.В. Механизм применения мер пресечения в российском уголовном судопроизводстве: дис. ...докт. юрид. наук. Ульяновск, 2020. 538 с.
47. Гринок Е.Н. Функциональная направленность деятельности прокурора на стадии предварительного расследования: вопросы теории и нормативного регулирования // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 1 (36). С. 84-89.
48. Семенцов В.А., Пестов А.Д. Процессуальные полномочия прокурора при производстве дознания в сокращенной форме: монография. М.: Юрлитинформ, 2017. 176 с.
49. Нека Л.И. Актуальные вопросы прокурорского надзора при проверке сообщений о преступлениях органами дознания // Союз криминалистов и криминологов. 2018. № 3. С. 119-126.

50. Насонова И.А. Проблемы реализации досудебного соглашения о сотрудничестве в качестве средства защиты обвиняемого // Общество и право. 2010. № 1 (28). С. 217-219.
51. Чурикова А.Ю. Актуальные вопросы деятельности прокурора на стадии предварительного расследования // Вестник Поволжской академии гос.службы. 2010. № 3. С. 94-100.
52. Гаджиев Д.Д. Полномочия прокурора по заключению с обвиняемым или подозреваемым досудебного соглашения о сотрудничестве // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 1 (36). С. 81-82.
53. Краснов: речи об изменениях после реформы разделения следствия и надзора нет. URL: <https://tass.ru/politika/7567919/>
54. Прокуратуре могут вернуть возможность возбуждать уголовные дела. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9065667/>
55. Гирько С.И. Новый УПК РФ: проблемы применения // Юридический консультант. 2002. № 8. С. 4-8.
56. Марфицин П.Г., Муравьев К.В. Возбуждение уголовного дела в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления: монография. Омск: Омская академия МВД России, 2009. 218 с.
57. Богословская Е.В. Меры прокурорского реагирования по устранению нарушений разумного срока уголовного преследования // Единство и дифференциация досудебного и судебного производства в уголовном процессе: новые концептуальные подходы в свете наследия Великой Судебной реформы. Курск: Университетская книга, 2019. С. 63-64.
58. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. 3-е изд., пересмотр. и доп. СПб.: Сенатская типография, 1902. Т. 1. 552 с.
59. Бурнин С.С. Конкуренция процессуального контроля и прокурорского надзора за деятельностью следственных органов // Российский следователь. 2020. № 20. С. 28.

Поступила в редакцию 12.11.2020

Насонов Александр Александрович, кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии
ФГКОУ ВО «Воронежский институт МВД России»
394065, Россия, г. Воронеж, просп. Патриотов, 53
E-mail: tribalcrest@yandex.ru

A.A. Nasonov

CRIMINAL PROCEDURE FUNCTIONS AND POWERS OF THE PROSECUTOR AS FACTORS DETERMINING THE SPECIFICS OF PROSECUTOR'S SUPERVISION IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-1-124-132

The article analyzes the opinions of scientists expressed during the scientific discussion that unfolded around the issue of criminal procedure functions of the Prosecutor in pre-trial proceedings. Provides additional arguments in favor of supervision of execution of laws as the main function of the Prosecutor under the Law on the Prosecutor determines other types of prosecutorial activities (criminal prosecution, the preliminary investigation, etc.) that are supportive in nature. These types of Prosecutor's activities are not only ways to specify Prosecutor's supervision in criminal proceedings, but also means of implementing the criminal procedure function of the prosecution, which exists according to the concept of the current criminal procedure legislation of the Russian Federation, focused on the adversarial process, along with the function of protection and the function of resolving criminal cases. The article also addresses the issue of granting additional powers to the Prosecutor in pre-trial proceedings. It is proved that the decision to grant additional powers to the Prosecutor in pre-trial proceedings should create opportunities to maintain the necessary balance in pre-trial proceedings between Prosecutor's supervision, departmental control and judicial control. Evidence is given that the harmonious existence of Prosecutor's supervision and departmental control in pre-trial proceedings will allow us to count on overcoming existing violations of the law in the investigation of crimes, which currently remain many.

Keywords: Prosecutor; Prosecutor's supervision; criminal procedure functions; pre-trial proceedings, powers; criminal prosecution; management of preliminary investigation; prosecution; Prosecutor's activity.

Received 12.11.2020

Nasonov A.A., Candidate of Law, Senior lecturer at Department of criminal law and criminology
Voronezh Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia
Prospect Patriotov, 53, Voronezh, Russia, 394065
E-mail: tribalcrest@yandex.ru