

Назаров А.Д.,

доктор юридических наук, доцент
Санкт-Петербургский государственный университет,
Юридический институт Сибирского федерального университета (г. Красноярск)

Прокурорская власть в России: становление и развитие

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. впервые использовал термин «прокурорская власть» (ст. 511 Устава). Прокуроры и товарищи осуществляли функции надзора и уголовного преследования: они возбуждали уголовные дела (ст. 297), но сами предварительное следствие не осуществляли (ст. 278). В состязательном уголовном процессе прокуроры и их товарищи представляли сторону обвинения.

В России возвращение в 1922 г. прокуратуры возрождало и прокурорскую власть как высший надзор за точным и единообразным исполнением законов.

С 1924 г. в связи с образованием СССР прокуратура стала союзной, должность союзного прокурора стала называться «прокурор Верховного Суда СССР», но в республиках Союза прокуратура еще находилась в составе наркоматов юстиции. Союзная прокуратура впервые в законодательстве советского периода получила прокурорскую власть при осуществлении общего надзора за законностью, а также власть в области судебного надзора. В инструментарий прокурорской власти входили также уголовное преследование и осуществление надзора за предварительным следствием, поддержание обвинения в суде и надзор за исполнением приговоров.

С 1926 г. при прокурорах союзных республик (они же – наркомы юстиции или его заместители) стали состоять следователи по важнейшим делам (с 1929 г. следователи по особо важным делам состояли и при прокуроре Верховного Суда СССР). Следственные участки появились и в низовых прокуратурах. Прокурорская власть усилилась следственной властью.

В 1933 г. была учреждена Прокуратура СССР. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. в государстве была выстроена прокурорская вертикаль (территориальные, специализированные про-

куратуры) и в соответствии со ст. 113 Основного закона Прокурор СССР стал осуществлять высший надзор за соблюдением законности.

В 1946 г. Прокурору СССР было присвоено наименование Генерального прокурора СССР, а в 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР. Именно в этом Положении были четко обозначены классические отрасли прокурорского надзора: общий надзор, надзор за предварительным расследованием, надзор за судами и надзор за местами лишения свободы. А в 1979 г. после принятия Конституции СССР 1977 г., закрепившей право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу, был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР», четко обозначивший все компоненты прокурорской власти в нашем государстве. Прокуратура получила действенные инструменты своей власти (прежде всего – внесение протестов и представлений, вынесение постановлений) в сфере общего надзора, надзора за дознанием и предварительным следствием (в этой сфере прокурорская власть по-прежнему оставалась усиленной также и следственной властью), надзора за судами, а также за местами принудительного содержания граждан. Кроме того, прокурорская власть распространялась и на сферы борьбы с нарушениями законов об охране социалистической собственности, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными нарушениями и др. В последующем властное влияние прокуратуры стало распространяться и на вопросы обеспечения прав и законных интересов граждан.

Ввиду отсутствия в теории прокурорского надзора целостной концепции прокурорской власти термин «прокурорская

власть» употребляется и в науке, и в практике нечасто. Более того, встречаются суждения о безвластности прокурорского надзора либо наличию у прокурора ограниченной власти. Пишут о безвластности актов прокурорского реагирования, особенно протестов, представлений, предостережений прокурора.

Мы полагаем, что специфика прокурорской власти состоит в том, что акты прокурорского реагирования в обязательном порядке подлежат рассмотрению адресатами этих актов, в том числе и при участии в их рассмотрении прокурора. А с учетом высокого авторитета прокуратуры как централизованной федеральной системы государственных органов и профессионального юридического обеспечения актов прокурорского реагирования прокурорская власть срабатывает по этим актам в подавляющем большинстве случаев. А такой акт прокурорского реагирования, как постановление прокурора, подкреплен еще и принудительной силой государства.

М.Ю. Рагинский справедливо высказался о том, что социальная природа прокурорского надзора определяется особым характером прокурорской власти, ее существенными отличиями от других видов государственной власти – представительной, административной и судебной. В надзоре за исполнением законов заключается специальное назначение прокуратуры, государственно-правовая сущность ее деятельности¹. Императивный характер прокурорской деятельности основан на методах убеждения и принуждения. При этом нужно учитывать одну очень важную и специфическую особенность прокурорской власти – ее диспозитивность, так как в прокурорско-надзорных правоотношениях принципу императивности прокурорских требований корреспондирует принцип диспозитивности их реализации поднадзорными субъектами (прокурор не вмешивается в опера-

тивно-хозяйственную деятельность этих субъектов, не указывает, каким образом устранять нарушения закона, как наказывать нарушителя закона и др.)².

В связи с развалом СССР в 1991 г. была упразднена Генеральная прокуратура СССР. В контексте принятой в 1991 г. Концепции судебной реформы, начались дискуссии об ограничении прокурорской власти. Стали озвучиваться идеи преобразования прокуратуры из многофункционального института в орган, осуществляющий лишь уголовное преследование. В 1992 г. была создана Генеральная прокуратура РФ. Правовые основы деятельности российской прокуратуры были урегулированы Законом РФ 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», а затем закреплены в Конституции РФ 1993 г. Прокуратура стала делиться своей властью. Во-первых, прокурорский надзор не стал называться высшим, а Генеральный прокурор утратил право на законодательную инициативу. Во-вторых, не принято стало говорить о прокурорском надзоре за судами – теперь прокурор лишь участвовал в рассмотрении дел судами на стороне обвинения. Трансформировалась роль прокурора при осуществлении гражданского, арбитражного, административного судопроизводства. В-третьих, в арсенале инструментов прокурорской власти сужается применение протеста: в сфере уголовного судопроизводства этот инструмент исчезает вообще (правда, появляются новые – к примеру, требование об устранении нарушений федерального законодательства).

Следует отметить, что развитие государственности действительно давало возможность не только к сужению прокурорской власти на определенных направлениях деятельности прокуратуры, но и к ее расширению. Например, появление властных надзорных полномочий у прокуратуры за оперативно-розыскной дея-

¹ Рагинский М.Ю. Основы организации и деятельности прокуратуры социалистического государства // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сборник научных трудов. М: Всесоюзный ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. Ч. 1. С. 44.

² Бровин Г.И. Содержание прокурорской власти // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве : межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: УрГУ, 1981. С. 79.

тельностью, деятельностью судебных приставов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и др.

90-е годы XX столетия знаменуются принятием широкого спектра кодифицированных, федеральных конституционных и федеральных законов. Законодатель, усиливая судебную власть, в УПК РФ определил место прокурора в состязательной модели уголовного судопроизводства, к сожалению, на стороне обвинения (как, впрочем, и следователя, дознавателя и их руководителей). В эти годы прокуратура существенно поделилась своей властью с судебной властью: на досудебных стадиях уголовного процесса был введен судебный контроль. И теперь не прокурор стал санкционировать заключение под стражу и продление сроков содержания под стражей подозреваемого и обвиняемого, обыск, другие следственные и иные процессуальные действия, ограничивающие охраняемые Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина, а суд. В связи с этим с завидной периодичностью в среде ученых и практиков поднимается вопрос об институте следственных судей для досудебных стадий. В целом судебный контроль на досудебных стадиях – это нормальная ситуация, корреспондирующая мировому правопорядку.

По Концепции судебной реформы в ходе реформирования прокурорской власти планировалось оставить ей часть полномочий и следственной власти, в частности право прокуроров присутствовать при проведении следственных действий и расследовать некоторые категории уголовных дел. А в части реформирования следственной власти шла дискуссия, сосредоточенная в основном вокруг трех позиций: передать весь следственный аппарат прокуратуры в МВД (Г.Ф. Горский¹ и др.); создать следственный комитет при Правительстве РФ (О.В. Химичева² и др.); передать следст-

венный аппарат в судебную систему (Ю.И. Стецовский³ и др.).

До 2007 г. следственные подразделения органов прокуратуры входили в состав прокуратур. В 2007 г. был создан Следственный комитет при прокуратуре РФ как обособленное (пока еще не полностью самостоятельное) следственное ведомство. Это означало, что от прокуратуры начала уходить следственная власть, которая окончательно ушла в 2010 г. в связи с созданием самостоятельной федеральной структуры – Следственного комитета Российской Федерации.

Прокуратуре пришлось серьезно поделиться своей властью с руководителем следственного органа: от прокурора к данному ведомственному руководителю, осуществляющему ведомственный, в том числе и процессуальный, контроль за предварительным следствием перешли знаковые процессуальные полномочия прокурора. К примеру, продление сроков предварительного следствия, дача письменных указаний по уголовным делам и др. Не стало у прокурора полномочий самостоятельно возбуждать и прекращать уголовные дела и уголовное преследование. Было время, когда прокурор не мог отменить постановления, вынесенные следователем, но затем прокурору вернули полномочия своим постановлениями отменять незаконные и необоснованные постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждении уголовного дела, его прекращении или приостановлении.

Казалось бы, лишившись следственной власти, поделившись своими полномочиями с судебной властью (с судьями на досудебных стадиях) и с ведомственными контролерами в следственной власти, прокурорская власть ослабла. Но это вовсе не так. Еще на старте реформирования прокурорской власти в 2007 г. первый и ныне состоящий на службе Председатель Следственного комитета РФ профессор А.И. Бастрыкин очень точно

¹ Горский Г.Ф. Научные основы организации и деятельности следственного аппарата в СССР. Воронеж, 1970. С. 67.

² Химичева О.В. Концептуальные основы контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 1999. С.119.

³ Стецовский Ю.И. Судебная власть : учебное пособие. М., 1999. С. 152.

сделал акцент на том, что прокуратура не лишается надзорных функций, прокурор продолжает осуществлять прокурорский надзор за предварительным следствием, но меняется объем этого надзора¹.

О силе прокурорской власти в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности свидетельствует достаточно серьезный объем современных полномочий прокурора. К примеру, только прокурор утверждает обвинительные заключения, акт, постановления и все уголовные дела публичного и частно-публичного обвинения, не минуя прокуратуры, направляются в суд. У прокурора имеется полномочие направлять уголовные дела на дополнительное расследование, причем неограниченное количество раз. Истребовав уголовное дело от следователя и изучив его, прокурор может выставить требование об устранении нарушений федерального законодательства.

Широкий круг процессуальных полномочий у прокурора при осуществлении им прокурорского надзора за уголовными делами, расследуемых по процедуре дознания.

Генезис прокурорской власти не завершен. Вряд ли какие-либо из перешедших от прокурора к суду полномочия будут переданы обратно в прокурорскую власть (особенно, если будет введен институт следственного судьи), но некоторые полномочия от следственной власти для эффективного обеспечения уголовного преследования вполне могут быть возвращены обратно прокурору. К примеру, возбуждать и прекращать уголовные дела, продлять сроки предварительного расследования и др. В любом случае полнота прокурорской власти должна обеспечивать статус прокурора как надежного гаранта законности в государстве.

Лебедев Н.Ю.,

доктор юридических наук, доцент

Новосибирский военный ордена Жукова институт им. генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации

Степанов С.А.,

кандидат юридических наук

Новосибирский военный ордена Жукова институт им. генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации

Некоторые проблемы реализации функции государственного обвинения в уголовном судопроизводстве Российской Федерации

Государственный обвинитель – должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу.

А теперь попробуем разобраться, действительно ли государственный обвинитель стоит во всеоружии на страже интересов лиц, потерпевших от преступлений.

В первую очередь хотелось бы отметить актуальность темы, которая выражается в том, что поддержание государственного обвинения прокурором в суде

является одним из основных и наиболее важных направлений деятельности прокуратуры. Это обусловлено тем, что государственный обвинитель, осуществляя данную деятельность на разных стадиях уголовного судопроизводства, выступает от имени государства и преследует цель достижения назначения уголовного судопроизводства. А именно он нацелен прежде всего на защиту прав и интересов лиц и организаций, которые стали потерпевшими от преступлений, а также на защиту лиц от незаконного и необосно-

¹ Бастрыкин А.И. Следствие по контракту // Российская газета, 2007. 29 августа.