

УДК 347.963
ББК 67.410.201

МЕСТО ПРОКУРОРА В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ, НАХОДЯЩИМСЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ

Д. А. Емельянова

Следственный отдел по Октябрьскому району УМВД России по г. Барнаулу (Барнаул, Россия)

К. А. Синкин

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются проблемные вопросы полномочий прокурора в соотношении с полномочиями других субъектов, осуществляющих уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. Авторы приходят к выводу о том, что в отличие от субъектов, обладающих правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания (орган дознания, дознаватель, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания), прокурор непосредственно не реализует функцию уголовного преследования по уголовным делам данной категории. Вместе с тем у прокурора имеются полномочия по руководству уголовным преследованием по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, а также полномочия по реализации функции прокурорского надзора за органами и должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. Кроме того, лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с осуществлением уголовного преследования.

Ключевые слова: уголовное преследование, полномочия прокурора, дознание.

THE PLACE OF THE PROSECUTOR IN THE SYSTEM OF ENTITIES CARRYING OUT CRIMINAL PROSECUTION IN CRIMINAL CASES HANDLED BY THE BODIES OF INQUIRY

D. A. Emelyanova

Investigative Department for the Oktyabrsky district of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Barnaul (Barnaul, Russia)

K. A. Sinkin

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article discusses problematic issues of the powers of the prosecutor in relation to the powers of other entities carrying out criminal prosecution in criminal cases being processed by the investigative bodies. The authors come to the conclusion that unlike subjects who have the right to implement the function of criminal prosecution in criminal cases handled by the bodies of inquiry (inquiry body, investigator, head of the inquiry body, head of the inquiry unit) the prosecutor does not directly implement the function of criminal prosecution in criminal cases of this category. At the same time the prosecutor has the authority to direct the criminal prosecution in criminal cases being processed by the investigative bodies as well as the authority to exercise the function of prosecutorial supervision over the bodies and officials carrying out criminal prosecution in criminal cases being processed by the investigative bodies. In addition depriving the prosecutor of the right to initiate criminal proceedings is not consistent with the implementation of criminal prosecution.

Keywords: criminal prosecution, powers of the prosecutor, inquiry.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)4.9](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)4.9)

Предваряя вопрос о месте прокурора в системе субъектов, осуществляющих уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, полагаем, необходимо оговориться о том, что категорию субъекты реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, мы будем понимать в узком смысле — субъекты, полномочные непосредственно осуществлять уголовное преследование, т. е. производить действия и принимать решения, составляющие содержание уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания.

В этой связи ответ на данный вопрос является очевидным в силу п. 47 и 55 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту — УПК РФ) [1]. Так, согласно п. 55 ст. 5 УПК РФ уголовное преследование представляет собой процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. И здесь, казалось бы, все ясно: все участники, указанные в гл. 6 УПК РФ, обладают полномочиями по реализации функции уголовного преследования. Помимо названной главы это подтверждается положениями п. 47 ст. 5 УПК РФ, согласно которому сторона обвинения — прокурор, а также следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, орган дознания, частный обвинитель, потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель. Вместе с тем подобный вывод представляется нам поспешным, так как среди субъектов реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, наряду с прокурором, дознавателем, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, органом дознания оказываются потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель.

Для выяснения истинности рассматриваемых положений имеет смысл обратиться к ч. 1 ст. 21 УПК РФ, где указано, что уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель. Здесь сразу необходимо обратить внимание, как законодатель сделал акцент на том, что уголовное преследование осуществляется от имени государства. При этом далее в УПК РФ мы не находим иных вариантов уголовного преследования, т. е. уголовного преследования, непосредственно осуществляемого частным лицом (потерпевшим, его законным представителем и (или) представителем). Несмотря на то что, по мнению А. Г. Халиулина, уголовное преследование в пределах предоставленных ему процессуальных прав может осуществлять также потерпевший [2, с. 39], в ст. 22 УПК РФ законодатель однозначно изложил возможность потерпевшего, его законного представителя и (или) представителя лишь участвовать в уголовном преследовании обвиняемого, а по уголовным делам частного обвинения — выдвигать и поддерживать обвинение. При этом и в самом наименовании указанной статьи значится право потерпевшего на участие в уголовном преследовании. На основании этого мы делаем вывод, что в условиях действия современной концепции уголовного судопроизводства потерпевший не вправе осуществлять уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. К подобному выводу приходят и другие исследователи [3, с. 8].

Субъектом, обладающим, на наш взгляд, правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, является орган дознания, понятие которого содержится в п. 24 ст. 5 УПК РФ, — государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия [4, с. 11–12]. Основные полномочия органов дознания определены в ст. 40 УПК РФ, а также гл. 32, 32.1 УПК РФ.

На наш взгляд, в ст. 40 УПК РФ перечень органов дознания определен нечетко, так как указанная статья содержит бланкетную норму, отсылающую правоприменителя к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» [5]. Однако не все органы исполнительной власти, указанные в ст. 13 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», уполномочены на осуществление дознания. Полагаем, что законодателю необходимо было перечислить все органы, являющиеся органами дознания, в ст. 40 УПК РФ без отсылки к иным правовым нормам.

Дознаватель также является субъектом, обладающим правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания [6, с. 9]. Так, в соответствии с п. 7 ст. 5 УПК РФ дознавателем является должностное лицо органа дознания, право-

мочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 41 УПК РФ не допускается возложение полномочий по проведению дознания на то лицо, которое проводило или проводит по данному уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия. Вместе с тем на практике нередко встречаются ситуации, когда проверка сообщения о преступлении с последующим принятием по нему решения возлагается на лицо органа дознания, который проводил или проводит по нему оперативно-розыскные мероприятия. В этой связи полагаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 41 УПК РФ положением, не допускающим возложение полномочий по проведению проверки сообщения о преступлении и принятию по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ, на лицо, которое проводило или проводит по материалам проверки сообщения о преступлении оперативно-розыскные мероприятия.

Следующим субъектом, обладающим правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, является начальник органа дознания, т. е. должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (п. 17 ст. 5 УПК РФ).

Начальник органа дознания наделен полномочиями, предусмотренными ст. 40.2 и иными статьями УПК РФ. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что начальник органа дознания производство по уголовному делу в полном объеме самостоятельно осуществляет редко.

Заключительным субъектом, обладающим правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, является начальник подразделения дознания [7, с. 9]. К его полномочиям относится процессуальный контроль за деятельностью подчиненных ему дознавателей. Согласно ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания вправе давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. Также начальник подразделения дознания вправе лично возбудить уголовное дело и принять его к своему производству, лично произвести дознание в полном объеме, обладая при этом полномочиями дознавателя.

Выше мы уже отмечали, что уголовное преследование, и в частности уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, уполномочен осуществлять прокурор (ч. 1 ст. 21 УПК РФ). Данный тезис подкрепляется положением, согласно которому прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства (ч. 1 ст. 37 УПК РФ) [8, с. 12–17]. Заметим, что прокурор также осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Таким образом, прокурор в рамках уголовного судопроизводства выполняет две функции: уголовное преследование и прокурорский надзор.

Несмотря на кажущуюся очевидность, полагаем, что прокурор в рамках действующих уголовно-процессуальных норм непосредственно не реализует функцию уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. Вместе с тем можно с уверенностью сказать, что у прокурора имеются полномочия по руководству уголовным преследованием по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. При этом его основными полномочиями являются:

- вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 146 УПК РФ);
- давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- участие в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- разрешение отводов, заявленных дознавателю, а также его самоотводы (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- отстранение дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- изъятие любого уголовного дела у органа дознания и передача его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- утверждать обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;
- возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;
- продление сроков дознания (ч. 3 ст. 223, ч. 2 ст. 226.6 УПК РФ).

Важным вопросом, касающимся полномочий прокурора при осуществлении уголовного преследования, которым задаются многие правоведы, является проблема отсутствия у прокурора права возбуждать уголовные дела, а следовательно, полноценно реализовывать уголовное преследование даже по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания. По мнению З. Д. Еникеева, «лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с осуществлением уголовного преследования... Такое законодательное решение противоречит международным стандартам деятельности прокуратур, придающим им ключевую роль в уголовном судопроизводстве, в том числе и в решении вопросов возбуждения уголовного дела и расследования преступлений» [9, с. 38]. Мы считаем, что прокурору необходимо вернуть полномочия по возбуждению уголовного дела.

Таким образом, в отличие от субъектов, обладающих правом реализации функции уголовного преследования по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания (орган дознания, дознаватель, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания), прокурор непосредственно не реализует функцию уголовного преследования по уголовным делам данной категории. Вместе с тем у прокурора имеются полномочия по руководству уголовным преследованием по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания, а также полномочия по реализации функции прокурорского надзора за органами и должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания [10, с. 8–9].

В условиях действия современной концепции уголовного судопроизводства потерпевший не вправе осуществлять уголовное преследование по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания.

Лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с осуществлением уголовного преследования. Мы считаем, что прокурору необходимо вернуть полномочия по возбуждению уголовного дела.

Полагаем, что при указании на то, какие органы и должностные лица являются органами дознания, законодателю необходимо было перечислить их в ст. 40 УПК РФ без отсылки к иным правовым нормам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 02.11.2022 г.) // Российская газета. 2001. 22 дек.
2. Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации : дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

3. Олейник В. В. Участие потерпевшего в уголовном преследовании : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009.
4. Агабеков К. С. Уголовное преследование органами дознания: теория и практика : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
5. Об оперативно-розыскной деятельности : Федер. закон от 12.08. 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.)] // Российская газета. 1995. 18 авг.
6. Эркенов М. Б. Процессуальный статус дознавателя : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.
7. Арепьева Т. А. Начальник подразделения дознания в российском уголовном процессе : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
8. Жуков Г. К. Эволюция полномочий прокуроров России в сфере уголовного преследования лиц, совершивших преступления (XVIII–XX вв.) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2023.
9. Еникеев З. Д. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6.
10. Абдул-Кадыров Ш. М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.