

*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 деятельности<sup>1</sup>. 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.)<sup>2</sup>.

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-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 составительской 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. Горский<sup>1</sup> и др.); создать следственный комитет при Правительстве РФ (О.В. Химичева<sup>2</sup> и др.); передать следст-

венный аппарат в судебную систему (Ю.И. Стецовский<sup>3</sup> 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

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

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

<sup>3</sup> 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 надзора<sup>1</sup>.

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 имени генерала армии И.К. Яковлева  
войск национальной гвардии Российской Федерации

*Степанов С.А.,*

кандидат юридических наук

Новосибирский военный ордена Жукова институт имени 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-

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