

УДК 347.963
DOI 10.34822/2312-3419-2021-1-108-113

КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В. Ю. Стельмах

*Уральский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации, Екатеринбург, Россия
E-mail: vlstelmah@mail.ru*

В статье рассматривается правовая природа полномочий Генерального прокурора Российской Федерации в уголовном судопроизводстве. Несмотря на большое количество научных работ, посвященных изучению различных аспектов деятельности прокурора в уголовном процессе, непосредственно полномочия Генерального прокурора РФ не исследовались. Цель исследования – обобщение и классификация уголовно-процессуальных полномочий Генерального прокурора РФ. Задача статьи – определить специфику полномочий Генерального прокурора РФ в уголовном судопроизводстве, выявить их отличия от полномочий всех иных нижестоящих прокуроров. Исследование базируется на методе структурно-функционального анализа, в соответствии с которым все явления изучаются с учетом системных закономерностей. Также применялись методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также формально-юридический метод. В результате произведена классификация полномочий Генерального прокурора РФ. Все полномочия объединены в 3 группы: 1) полномочия вышестоящего прокурора; 2) исключительные процессуальные полномочия, имеющие уголовно-процессуальную природу и принадлежащие только Генеральному прокурору РФ; 3) экстраординарные полномочия, имеющие комплексную межотраслевую природу (обращение с представлениями о лишении неприкосновенности).

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, досудебное производство, возбуждение уголовного дела, предварительное расследование, прокурор, вышестоящий прокурор, Генеральный прокурор Российской Федерации, прокурорский надзор, уголовное преследование, лишение неприкосновенности от уголовного преследования.

Для цитирования: Стельмах В. Ю. Классификация полномочий Генерального прокурора Российской Федерации в уголовном судопроизводстве // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 1. С. 108–113. DOI 10.34822/2312-3419-2021-1-108-113.

CLASSIFICATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR GENERAL OF THE RUSSIAN FEDERATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

V. Yu. Stelmakh

*Ural Law Institute of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation, Yekaterinburg, Russia
E-mail: vlstelmah@mail.ru*

The article describes the legal nature of the powers of the Prosecutor General of the Russian Federation in criminal proceedings. Despite a considerable amount of scientific work on the study of various aspects of the prosecutor's activities in criminal proceedings, the powers of the Prosecutor General were not investigated closely. The purpose of the article is to summarize and classify the criminal procedure powers of the Prosecutor General. The article aims to clarify the specifics of the powers of the Prosecutor General in criminal proceedings, their difference from the powers of all other inferior prosecutors. The study is based on the method of structural-functional analysis, according to which all phenomena are studied in connection with systemic laws. Methods such as analysis and synthesis, induction and deduction, and formal legal method were also used. As a result, the powers of the Prosecutor General were classified. All powers are summarized into three groups: a) the powers of a superior prosecutor; b) exclusive procedural powers, having a criminal procedure nature and belonging only to the Prosecutor General; c) extraordinary powers, having a complex intersectoral nature (handling ideas about deprivation of immunity).

Keywords: criminal proceedings, pre-trial proceedings, initiation of criminal case, preliminary investigation, prosecutor, superior prosecutor, Prosecutor General of the Russian Federation, prosecutor's supervision, criminal prosecution, deprivation of immunity from criminal prosecution.

For citation: Stelmakh V. Yu. Classification of the Powers of the Prosecutor General of the Russian Federation in Criminal Proceedings // Surgut State University Journal. 2021. No. 1. P. 108–113. DOI 10.34822/2312-3419-2021-1-108-113.

ВВЕДЕНИЕ

Как досудебные, так и судебные стадии уголовного судопроизводства предполагают активное участие представителей прокуратуры. В досудебном производстве прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Попытки выстроить досудебные стадии уголовного процесса без участия прокурора или кардинально сократить его полномочия потерпели неудачу, и очевидной тенденцией является восстановление в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ) прав прокурора по надзору за предварительным расследованием, а также по осуществлению уголовного преследования [1, с. 12].

Несмотря на то, что в науке активно разрабатываются вопросы прокурорского надзора, не все аспекты этого правового феномена исследованы полностью. В частности, не получил должного изучения вопрос о полномочиях Генерального прокурора Российской Федерации в уголовном судопроизводстве. Рассмотрение Генерального прокурора РФ в качестве «одного из прокуроров» не позволяет уяснить специфику не только его полномочий, но и юридической природы реализуемых им прав.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Объект исследования – совокупность полномочий Генерального прокурора Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства.

Предметом исследования являются положения УПК РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», регламентирующие особенности участия Генерального прокурора РФ в уголовном судопроизводстве, а также научная литература по данному вопросу.

В статье использовался метод структурно-функционального анализа, предполагающий

изучение всех явлений во взаимосвязи, с учетом взаимозависимостей. Также применялись методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, формально-юридический и логический методы.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуроры всех уровней территориальных и специализированных прокуратур вовлечены в деятельность по надзору за органами предварительного расследования. Следует учитывать, что термин «прокурор» в УПК РФ употребляется в двух значениях. Когда речь идет об участии в судебных заседаниях (как во время судебного рассмотрения уголовного дела, так и в рамках осуществления судебного контроля в досудебном производстве), под прокурором понимается любой сотрудник прокуратуры (собственно прокурор, его заместитель, помощник прокурора, иное должностное лицо органа прокуратуры). Вместе с тем при осуществлении надзора за деятельностью органов предварительного расследования статусом прокурора в уголовно-процессуальном понимании наделяются только непосредственно прокурор (руководитель органа прокуратуры) и его заместитель, иные должностные лица органов прокуратуры полномочий по надзору за предварительным расследованием не имеют.

В уголовном судопроизводстве участвует и Генеральный прокурор Российской Федерации. При этом, несмотря на подробную проработку различных проблем, связанных с реализацией прокурорами своих функций [2–8], вопрос об особенностях правового статуса Генерального прокурора РФ в науке не обсуждался. Ученые, очевидно, исходят из того, что он обладает всеми полномочиями «обычного» прокурора, но является вы-

шестоящим прокурором. Вместе с тем проблема несколько сложнее, статус Генерального прокурора Российской Федерации не исчерпывается только правами и обязанностями прокурора, указанными в УПК РФ. Точнее, некоторые полномочия Генерального прокурора РФ, хотя и закреплены в уголовно-процессуальном законе, выходят за рамки полномочий «обычного» прокурора как ординарного участника уголовного судопроизводства.

Сразу необходимо оговориться, что право Генерального прокурора Российской Федерации на издание нормативных актов, обязательных для поднадзорных органов предварительного расследования, нельзя причислить к уголовно-процессуальным полномочиям Генерального прокурора РФ. Издавая эти акты, Генеральный прокурор РФ реализует нормотворческую функцию. Соответствующие акты, будучи нормативными, принимаются не по конкретному уголовному делу, а содержат абстрактные универсальные нормы, регламентирующие деятельность прокуроров (и отчасти – поднадзорных органов) во всех аналогичных ситуациях [9, с. 17–18].

В уголовном судопроизводстве Генеральный прокурор Российской Федерации, как и все нижестоящие прокуроры, выполняет функции надзора за деятельностью органов предварительного расследования и осуществлением уголовного преследования [10, с. 62]. При этом его конкретные полномочия и формы деятельности зачастую отличаются от тех, что присущи остальным прокурорам. Причем эти отличия обусловлены не только естественным состоянием Генерального прокурора РФ как руководителя системы органов прокуратуры, но и возложением на него некоторых обязанностей, присущих не столько прокурору как участнику уголовного судопроизводства, сколько руководителю прокуратуры как особого государственного органа.

Представляется, что полномочия Генерального прокурора Российской Федерации в уголовном судопроизводстве можно подразделить на три группы.

Первая группа полномочий – это полномочия вышестоящего прокурора [11, с. 72–74], которые указаны в п. 6 ч. 1 ст. 37 УПК РФ и некоторых иных нормах уголовно-

процессуального закона (ч. 4 ст. 41, ч. 1 ст. 66, ч. 4 ст. 124, ч. 4 ст. 221 УПК РФ).

Следует учитывать, что фактически Генеральный прокурор РФ не осуществляет полномочий по непосредственному надзору за органом предварительного расследования. Хотя Генеральная прокуратура Российской Федерации как таковая надзирает за деятельностью подразделений предварительного расследования центральных аппаратов правоприменительных органов (например, за Главным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации, Следственным департаментом МВД России, Следственным управлением ФСБ России), функции надзирающего прокурора в этих случаях выполняет заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в соответствии с распределением обязанностей, установленным Генеральным прокурором РФ. Такой подход представляется правильным не только из-за чрезвычайной занятости Генерального прокурора РФ, но в первую очередь в силу того, что у органа предварительного расследования всегда должна оставаться возможность обжалования решений и указаний надзирающего прокурора. Если бы надзор за названными подразделениями осуществлял Генеральный прокурор Российской Федерации, т. е. должностное лицо, единолично возглавляющее иерархически построенную систему органов прокуратуры, возможность обжалования его решений изначально бы отсутствовала.

Генеральный прокурор Российской Федерации в рассматриваемом аспекте является по отношению к своему заместителю вышестоящим прокурором, рассматривая жалобы на его решения, как со стороны органов предварительного расследования, так и со стороны участников судопроизводства, не обладающих государственно-властными полномочиями.

Представляется, что, несмотря на отсутствие формального запрета для Генерального прокурора Российской Федерации непосредственно осуществлять надзорные полномочия за каким-либо органом расследования (более того, такой запрет не может быть законодательно сформулирован в силу того, что именно Генеральный прокурор РФ возглавляет систему органов прокуратуры Рос-

сийской Федерации и поэтому должен обладать всеми полномочиями, имеющимися у нижестоящих прокуроров), крайне нецелесообразно, чтобы лично Генеральный прокурор осуществлял какие-либо полномочия по надзору за предварительным расследованием, кроме рассмотрения жалоб на действия нижестоящих прокурора, оценки законности принимаемых ими решений. При этом Генеральный прокурор РФ вполне может лично утверждать обвинительные заключения по конкретным уголовным делам, поскольку после принятия этого решения производство по делу переходит в другую стадию производства. Утверждая обвинительное заключение, Генеральный прокурор РФ формулирует позицию по данному делу органов прокуратуры в целом, и эта позиция рассматривается и оценивается только судом. В рамках собственно прокурорской системы оценка принятого решения уже не производится (за исключением случаев обжалования судебного акта, но в таком случае решение об этом также должно приниматься лично Генеральным прокурором РФ).

Данный подход отнюдь не направлен на умаление роли Генерального прокурора Российской Федерации. Напротив, он призван подчеркнуть уникальное место данного должностного лица среди всех лиц, наделенных статусом прокурора в уголовном судопроизводстве.

Вторая группа полномочий – это исключительные полномочия, которые, имея отраслевой (уголовно-процессуальный) характер, принадлежат только Генеральному прокурору РФ. Таковым, например, является право Генерального прокурора РФ определять судьбу требований об устранении нарушений федерального законодательства, внесенных нижестоящим прокурором органу предварительного расследования, если эти требования отклонены руководителями соответствующего органа предварительного расследования всех уровней, вплоть до федерального (ч. 6 ст. 37 УПК РФ). Разумеется, в реальной практической деятельности до личного вмешательства Генерального прокурора РФ дело не доходит, но теоретически подобная ситуация возможна, поэтому наличие подобной нормы в УПК РФ обоснованно.

Кроме того, к данной группе следует отнести полномочие Генерального прокурора Российской Федерации на заявление ходатайства о передаче уголовного дела для рассмотрения по существу из территориального суда общей юрисдикции в окружной (флотский) военный суд при наличии реальной угрозы личной безопасности участников судебного разбирательства, их родственников или близких лиц (ч. 4 ст. 35 УПК РФ).

Третья группа полномочий – это экстраординарные полномочия комбинированного характера (конституционно-уголовно-процессуального). В настоящее время таковыми являются полномочия Генерального прокурора Российской Федерации:

- по направлению Президенту Российской Федерации представления о временном отстранении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 114 УПК РФ);

- по внесению представления в Государственную Думу или Совет Федерации о лишении неприкосновенности депутата Государственной Думы или сенатора (ч. 1 ст. 448 УПК РФ).

Эти полномочия характеризуют Генерального прокурора Российской Федерации не как ординарного участника уголовного судопроизводства, хотя бы и возглавляющего систему органов прокуратуры, а носят экстраординарный характер, выходящий за пределы отраслевой (уголовно-процессуальной) регламентации. В рассматриваемом случае Генеральный прокурор РФ действует не просто как вышестоящий прокурор в уголовно-процессуальном понимании этого термина. Он призван решить вопрос, имеющий комплексную межотраслевую природу (конституционно-уголовно-процессуальную) и политический характер. С одной стороны, сложно отрицать уголовно-процессуальный характер возникающего правоотношения хотя бы потому, что оно направлено на решение задач уголовного судопроизводства (обеспечение осуществления уголовного преследования) и регламентировано УПК РФ. С другой стороны, однако, неприкосновенность представляет собой не личную привилегию, а гарантию для эффективного осуществления соответствующего вида публично-правовой деятельности.

Предоставление и лишение такой гарантии регламентируется в целом нормами конституционного права.

Именно поэтому по указанному вопросу Генеральный прокурор РФ обращается не к органам уголовного судопроизводства, а к высшим органам государственной власти Российской Федерации. Очевидно, законодатель исходит из того, что если бы данная проблема не носила конституционно-правового характера, лишение неприкосновенности могло быть осуществлено исключительно «внутри» уголовно-процессуальных правоотношений, без обращения к Президенту или палате Федерального Собрания.

Соответственно, в отличие от сугубо уголовно-процессуальных полномочий, которые принадлежат как прокурору, так и его заместителю, реализовать названное полномочие вправе исключительно Генеральный прокурор Российской Федерации, а его заместители подобной компетенцией не наделены. Они вправе лишь участвовать в заседании палаты Федерального Собрания, решающей вопрос о лишении неприкосновенности депутата Государственной Думы или сенатора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, Генеральный прокурор Российской Федерации в уголовном судопроизводстве занимает особое место среди представителей прокуратуры. В целом его статус, безусловно, соответствует статусу

прокурора в его уголовно-процессуальном понимании, некоторая специфика обусловлена лишь вышестоящим должностным положением в системе органов прокуратуры.

Вместе с тем Генеральный прокурор Российской Федерации наделен экстраординарными правами межотраслевого (конституционно-уголовно-процессуального) характера, и в ходе их реализации он выступает не просто как прокурор, а как высший руководитель государственного органа, имеющего беспрецедентные полномочия по надзору за органами предварительного расследования. Среди всех представителей прокуратуры такими правами обладает только Генеральный прокурор Российской Федерации (и никто иной, даже его заместители). Поэтому при осуществлении экстраординарных полномочий деятельность Генерального прокурора РФ имеет не только уголовно-процессуальный, но и конституционно-правовой характер.

Это отнюдь не означает, что данная деятельность выведена из сферы правовой регламентации, напротив, она регламентируется более детально и всесторонне. Такой уровень нормативного регулирования позволяет: а) сохранить баланс важнейших конституционных и уголовно-процессуальных интересов; б) добиться назначения уголовного судопроизводства; в) обеспечить соблюдение субъективных прав лиц по защите от уголовного преследования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кругликов А. П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // Законность. 2012. № 1 (927). С. 12–16.
2. Абдул-Кадыров Ш. М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 9 (935). С. 12–15.
3. Друкаров И. Л. Проблемы надзора прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Известия Алтай. гос. ун-та. 2011. № 2–2 (70). С. 97–100.
4. Корнакова С. В., Чубыкин А. В. О полномочиях прокурора в стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе // Библиотека криминалиста. Науч. журнал. 2014. № 1 (12). С. 110–114.
5. Петров А. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11 (925). С. 32–37.

REFERENCES

1. Kruglikov A. P. Polnomochiia prokurora po vzbuzhdeniiu ugovnogo dela i osushchestvleniiu ugovnogo presledovaniia // Zakonnost. 2012. No. 1 (927). P. 12–16. (In Russian).
2. Abdul-Kadyrov Sh. M. Funktsii i polnomochiia prokurora v stadii vzbuzhdeniia ugovnogo dela // Zakonnost. 2012. No. 9 (235). P. 12–15. (In Russian).
3. Drukarov I. L. Problemy nadzora prokurora v dosudebnom proizvodstve po ugovnym delam // Izvestiia Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. No. 2–2 (70). P. 97–100. (In Russian).
4. Kornakova S. V., Chubykin A. V. O polnomochiakh prokurora v stadii vzbuzhdeniia ugovnogo dela v rossiiskom ugovnom protsesse // Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal. 2014. No. 1 (12). P. 110–114. (In Russian).
5. Petrov A. V. Obespechenie prokurorom zakonnosti v stadii vzbuzhdeniia ugovnogo dela // Zakonnost. 2011. No. 11 (925). P. 32–37. (In Russian).

6. Халиулин А. Г. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в современном уголовном процессе России // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2011. № 11. С. 29–33.
7. Шебалин В. А. Прокурор и разумность сроков уголовного судопроизводства // *Законность*. 2012. № 8 (934). С. 38–39.
8. Ястребов В. Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // *Российский следователь*. 2012. № 6. С. 11–13.
9. Стельмах В. Ю. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации – нормативный источник уголовно-процессуальной деятельности // *Вестник Урал. юрид. ин-та МВД России*. 2020. № 1 (25). С. 15–18.
10. Майков Р. А. Особенности реализации прокурором функции уголовного преследования на судебных стадиях уголовного процесса // *Нов. юрид. вестник*. 2020. № 6 (20). С. 62–63.
11. Векшин В. П. Правовой статус вышестоящего прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 1 (51). С. 65–74.
6. Khaliulin A. G. Zashchita prokurorom prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennom ugolovnom protsesse Rossii // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2011. No. 11. P. 29–33. (In Russian).
7. Shebalin V. A. Prokuror i razumnost srokov ugolovnogo sudoproizvodstva // *Zakonnost*. 2012. No. 8 (934). P. 38–39. (In Russian).
8. Yastrebov V. B. Protsessualnyi status prokurora v dosudebnykh stadiakh ugolovnogo sudoproizvodstva (normativnoe pravovoe regulirovanie i perspektivy razvitiia) // *Rossiiskii sledovatel*. 2012. No. 6. P. 11–13. (In Russian).
9. Stelmakh V. Yu. Prikazy Generalnogo prokurora Rossiiskoi Federatsii – normativnyi istochnik ugolovno-protsessualnoi deiatelnosti // *Vestnik Uralskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2020. No. 1 (25). P. 15–18. (In Russian).
10. Maikov R. A. Osobennosti realizatsii prokurorom funktsii ugolovnogo presledovaniia na sudebnykh stadiakh ugolovnogo protsessa // *Novyi yuridicheskii vestnik*. 2020. No. 6 (20). P. 62–63. (In Russian).
11. Vekshin V. P. Pravovoi status vyshestoiashchego prokurora na dosudebnykh stadiakh ugolovnogo sudoproizvodstva // *Vestnik Akademii Generalnoi prokuratury Rossiiskoi Federatsii*. 2016. No. 1 (51). P. 65–74. (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Стельмах Владимир Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса, Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Екатеринбург, Россия.
E-mail: vlstelmah@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vladimir Yu. Stelmakh – Candidate of Sciences (Law), Docent, Professor of the Criminal Proceedings Department, Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Yekaterinburg, Russia.
E-mail: vlstelmah@mail.ru