

О функциональном разграничении полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве

Корчагина Кристина Александровна, старший преподаватель кафедры «Уголовное право и процесс»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

E-mail: kris.alexandrovna1992@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8770-1173>

Поступила в редакцию 03.12.2024

Пересмотрена 11.12.2024

Принята к публикации 21.02.2025

Аннотация: В статье исследуется функциональное разграничение полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве, включая надзор за органами предварительного расследования, уголовное преследование (формирование и поддержание государственного обвинения) и правозащиту. Проблема заключается в размытости границ данных функций, недостаточной законодательной определенности и наличии противоречивых доктринальных подходов. Проведен анализ действующего законодательства, научных концепций и правоприменительной практики с целью выявления особенностей распределения полномочий прокурора. Установлено, что надзор за органами предварительного расследования является исключительной компетенцией прокурора, что исключает возможность его делегирования. Уголовное преследование, напротив, представляет собой самостоятельное направление деятельности, в рамках которого прокурор инициирует преследование, утверждает обвинительные заключения, акты, постановления, а также поддерживает государственное обвинение в суде. Особое внимание уделено правозащитной функции прокурора, которая включает контроль за соблюдением конституционных прав граждан и защиту публичных интересов. На основе проведенного анализа предложены изменения в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ, направленные на устранение правовых пробелов, усиление прокурорского надзора и четкое разграничение его полномочий. Результаты исследования могут быть использованы для совершенствования законодательства, а также при разработке научных подходов к регулированию деятельности прокуратуры в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: полномочия прокурора; уголовное преследование; обвинение; прокурор; государственное обвинение; прокурорский надзор; надзор за органами предварительного расследования; правозащитная функция; уголовное судопроизводство.

Для цитирования: Корчагина К.А. О функциональном разграничении полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве // Jus strictum. 2025. № 1. С. 15–22. DOI: 10.18323/3034-2945-2025-1-60-2.

ВВЕДЕНИЕ

Значительная часть ученых, посвятивших свои исследования изучению роли прокурора в уголовном судопроизводстве, выделяют два направления его деятельности, обозначенные в ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) – уголовное преследование и надзор за органами предварительного расследования. На первый взгляд, из всех действий и решений, перечисленных в ст. 37 УПК РФ, определяющей полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве, к уголовному преследованию бесспорно можно отнести лишь поддержание государственного обвинения в суде (ч. 3) и отказ от уголовного преследования (ч. 4), который также допускается в судебных стадиях. Соответственно, все остальные полномочия, реализуемые прокурором в отношении органов предварительного расследования, следует рассматривать в рамках его процессуального надзора.

Если осуществление прокурором надзора действительно является его исключительной компетенцией, реализуется только в отношении органов предварительного расследования и ограничивается досудебным производством, то в части понимания роли прокурора в осуществлении уголовного преследования в судебном производстве возникают сложности. Не случайно в уголов-

но-процессуальной науке относительно полномочий прокурора по уголовному преследованию высказаны предложения противоречивого характера, от полного отрицания самостоятельности прокурора по уголовному преследованию в досудебном производстве [1] и ограничения его деятельности в этом направлении лишь поддержанием государственного обвинения до закрепления руководящей роли прокурора в осуществлении уголовного преследования [2], предоставлении возможности возбуждать уголовные дела и собирать доказательства [3], участвовать в предъявлении обвинения [4] и производстве следственных действий [5] и т. д.

Отсутствие в действующем законодательстве ясности в понимании содержания и структуры уголовного преследования, неопределенность субъектов, осуществляющих уголовное преследование, приводит к суждениям, что уголовное преследование – «это суррогатное словообразование, нелепо отображающее всем известную и всеми отвергнутую функцию расследования» [6, с. 54], что деятельность прокурора в уголовном процессе связана с выполнением только одной функции – прокурорского надзора [7]. Согласиться с такими предложениями нельзя хотя бы потому, что именно в досудебном производстве формируется официальное государственное обвинение, и прокурор «продолжает играть основную роль в решении

вопроса о продолжении уголовного преследования при утверждении обвинительных заключения, акта, постановления» [8, с. 23]. Действительно, разве утверждение прокурором обвинительного заключения, акта или постановления не преследует обвинительные цели и не направлено на осуществление уголовного преследования (обвинения) виновного лица? Этот и иные вопросы, возникающие при определении функциональных полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве, должны изучаться и разрешаться системно, с учетом исторических традиций российского законодательства и на основе научно обоснованной стратегии развития уголовного процесса. Но уже сейчас, на уровне данного исследования, используя в качестве критерия целеполагание деятельности прокурора, можно разграничить осуществляемые им полномочия на две группы: полномочия по осуществлению уголовного преследования и надзорные полномочия.

Цель исследования – на основе законодательных положений, закрепляющих полномочия прокурора в уголовном процессе, и с учетом целей его деятельности в уголовном судопроизводстве обозначить и разграничить полномочия прокурора по каждой из возложенных на него процессуальных функций.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для достижения цели исследования использован комплексный методологический подход, включающий следующие методы:

1) нормативно-правовой анализ – изучены положения Конституции РФ, УПК РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре») и др. нормативных актов, регламентирующих полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве;

2) доктринальный анализ – проведен обзор научных публикаций, посвященных функциям прокуратуры, проблемам их разграничения и правоприменительной практике. Рассмотрены концепции ведущих ученых в области уголовного процесса;

3) историко-правовой метод – проанализированы этапы развития института прокурорского надзора в РФ, выявлены изменения в законодательстве и подходах к регулированию полномочий прокурора;

4) сравнительно-правовой анализ – сопоставлены различные доктринальные подходы и зарубежные модели разграничения прокурорских функций, включая системы надзора и уголовного преследования в странах континентальной и англосаксонской правовой традиции;

5) системный подход – полномочия прокурора рассмотрены как взаимосвязанная система, реализуемая на различных стадиях уголовного судопроизводства. Исследованы их взаимодействие, нормативные ограничения и функциональная направленность;

6) практико-ориентированный анализ – изучены данные правоприменительной практики, включая статистику Генеральной прокуратуры РФ, судебные решения, акты прокурорского надзора. Выявлены основные тенденции в реализации полномочий прокурора.

Исследование проводилось в несколько этапов:

1) определены ключевые проблемы правового регулирования полномочий прокурора;

2) проанализированы нормативные источники и научные концепции;

3) проведено сравнение различных моделей разграничения функций прокуратуры;

4) сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Примененный комплексный подход позволил сформировать целостное представление о прокурорских полномочиях, выявить их недостатки и предложить меры по их совершенствованию.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Полномочия прокурора в осуществлении уголовного преследования

Как представитель государства, на которого Конституцией РФ возложена функция уголовного преследования (обвинения) лиц, совершивших деяния, запрещенные уголовным законом, прокурор обеспечивает ее осуществление в течение уголовного судопроизводства, занимая место участника стороны обвинения. В осуществляемом прокурором уголовном преследовании (обвинении) отчетливо выделяются два хронологических периода, различающихся между собой по степени активности прокурора и объему осуществляемых им полномочий, составляющих содержание функции обвинения, а именно досудебное производство и судебное производство.

Досудебное производство

Выделение данного этапа обусловлено участием прокурора в формировании государственного обвинения как предмета будущего судебного разбирательства. Границы этого этапа совпадают с границами досудебного производства, однако активность прокурора в осуществлении уголовного преследования в пределах данного этапа не одинакова. Например, обеспечивая надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением федерального законодательства, прокурор эпизодически сталкивается с необходимостью инициирования уголовного преследования, в связи с чем использует полномочие, обозначенное п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предусматривающее вынесение мотивированного постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

Хотя прокурор не обладает и не должен обладать полномочиями по возбуждению уголовного дела, тем не менее инициацию уголовного преследования нельзя рассматривать в рамках надзора за органами расследования, как утверждают отдельные авторы [9], так как цели, к которым стремится прокурор, не связаны с установлением законности исполнения законодательства органами расследования. Составляя указанное постановление, прокурор реализует себя как субъект, преследующий прежде всего обвинительные цели, чтобы лицо, совершившее преступление, не избежало ответственности. Интересен еще один момент: прокурор составляет мотивированное постановление по фактам нарушений, выявленных при осуществлении им отраслевых

видов надзора, возложенных на него ФЗ «О прокуратуре» и не связанных с уголовно-процессуальной деятельностью. Такая «не процессуальная» природа полномочий прокурора, закрепленных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, исключает любую, даже опосредованную связь данного полномочия с надзором прокурора за деятельностью органов предварительного расследования. К аналогичным выводам, позволившим рассматривать в структуре функции уголовного преследования полномочия прокурора, предусмотренные п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, пришли и другие ученые [10; 11].

Вместе с тем правовая значимость данных полномочий, трансформировавшаяся в самостоятельный повод для возбуждения уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ), не должна обязывать органы расследования к возбуждению уголовных дел без дополнительной проверки [12], так как, во-первых, именно орган расследования несет ответственность за законность и обоснованность возбуждения уголовного дела и производство предварительного расследования; во-вторых, у органа расследования значительно больше проверочных средств для установления обстоятельств, обуславливающих необходимость возбуждения уголовного дела и начала уголовного преследования; в-третьих, отказ органа расследования в возбуждении уголовного дела по «прокурорскому» поводу, как и по остальным поводам, может быть отменен прокурором, но уже в рамках осуществления надзора.

Досудебное соглашение о сотрудничестве

Другим не менее значимым обстоятельством, требующим участия прокурора в досудебном производстве как участника, представляющего сторону обвинения, является заявленное обвиняемым ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, ставящее перед прокурором запрос о возможности изменения (расширения) обвинения и корректировки наказания. На первый взгляд, полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве, в соответствии с п. 5.2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, реализуются в период осуществления им надзорных полномочий за деятельностью органа расследования, в связи с чем могут рассматриваться в качестве надзорных полномочий. Однако нацеленность прокурора, заключающего соглашение, на расширение уголовного преследования за счет возбуждения новых уголовных дел либо привлечения новых обвиняемых свидетельствует об обвинительном характере деятельности прокурора. Аналогичное мнение высказано Н.Н. Апостоловой, считающей, что участие прокурора в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве показывает его «как главу обвинительной власти» [13].

Вывод об обвинительной направленности деятельности прокурора в реализации рассматриваемого полномочия подтверждается и Приказом Генерального прокурора РФ, регламентирующим организацию работ по заключению досудебных соглашений и определяющим значимость этой деятельности в правоприменительной практике в рамках «прокурорского надзора, а также повышения эффективности борьбы с преступностью, особенно ее организованными формами»¹. Обозначенная

в Приказе «борьба с преступностью» в силу специфики уголовно-процессуальной деятельности трансформируется в функцию уголовного преследования, которую прокурор осуществляет в том числе посредством заключения с обвиняемым соглашения о сотрудничестве. Подписывая соглашение, прокурор мотивирует обвиняемого сотрудничать с органами предварительного следствия, содействовать раскрытию новых преступлений и изобличать других соучастников. Возложение на прокурора полномочия по заключению досудебного соглашения подтверждает его активную роль в осуществлении уголовного преследования как в отношении обвиняемого, заключающего досудебное соглашение, так и в отношении других изобличаемых обвиняемых лиц.

В этой связи не можем согласиться с предложением Е.А. Буглаевой о передаче полномочий по составлению досудебного соглашения о сотрудничестве следователю, мотивированном тем, что «следователь как организатор производства по уголовному делу обладает полной информацией по нему»², оставив при этом прокурору лишь право на утверждение соглашения. Напомним, что при закреплении данного института в УПК РФ Федеральным законом № 141-ФЗ от 29.06.2009 ставились цели уголовно-правовой направленности, а именно возможность изменения условий ответственности подозреваемого или обвиняемого, зависящие от его действий по оказанию содействия следствию в раскрытии и расследовании преступлений, изобличению других соучастников преступления. Указание на досудебный характер соглашения означает лишь, что целесообразность его заключения существует в стадии предварительного расследования, т. е. как раз тогда, когда следователь не обладает «полной информацией». При этом значимость заключенного соглашения и полнота его исполнения проявляются в судебных стадиях, существенно влияя на вид, объем и содержание назначаемого наказания. Учитывая, что именно прокурор отвечает за поддержание государственного обвинения в судебном производстве и в целом за осуществление уголовного преследования в отношении виновных лиц, возложение на него рассматриваемых полномочий оправданно и понятно.

Утверждение обвинительного заключения

Завершающим, а по значительному количеству уголовных дел единственным «фрагментом» в осуществлении прокурором уголовного преследования в досудебном производстве является утверждение им обвинительного заключения, акта или постановления по итогам проведенного предварительного расследования. Относительно функциональной принадлежности данных полномочий также ведутся споры. Авторы, исключаящие у прокурора в досудебном производстве функцию уголовного преследования, рассматриваемые полномочия связывают с надзорной деятельностью. Те же ученые, кто такую функцию выделяют, относят утверждение итогового акта к уголовному преследованию.

соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-15032010-n-107/>.

² Буглаева Е.А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 23 с. С. 10.

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных

Помимо узкофункциональных подходов, в уголовно-процессуальной науке высказана компромиссная позиция «о биполярности процессуальных функций прокурора» при осуществлении им полномочий по утверждению обвинительного заключения, акта, постановления, т. е. указанные полномочия прокурора, как считают авторы, одновременно «следует относить к реализации надзорной функции прокурора и функции уголовного преследования» [10, с. 64]. В качестве возражения заметим, что в досудебном производстве прокурор действительно одновременно осуществляет две функции, и суждение о биполярности (двуполярности) функций справедливо, но только в рамках всего досудебного производства. Однако, когда исследуется отдельное полномочие прокурора, то принадлежность его к нескольким функциям непонятна и алогична, так как каждая функция, как направление деятельности по заданному вектору, представлена в законодательстве совокупностью определенных полномочий прокурора, закрепленных законом, каждое из которых уникально, имеет собственное содержание и направлено на получение результата, соответствующего функциональной цели. Признание полномочия биполярным означает, что полномочие не предусматривает конкретного результата, а у субъекта, реализующего данное полномочие, отсутствуют цели деятельности.

В соответствии с действующим законодательством содержание функции зависит от формы предварительного расследования – предварительного следствия или дознания. Полномочия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (гл. 31 УПК РФ), достаточно обширны: прокурор не только анализирует материалы уголовного дела на предмет законности проведенного следствия и достаточности имеющихся в деле доказательств для обоснования вины обвиняемого перед судом, но и решает вопросы о мере пресечения. Еще шире полномочия прокурора при рассмотрении итогового акта дознавателя – обвинительного акта или постановления: он может переqualифицировать обвинение, прекратить уголовное дело либо направить его для производства предварительного следствия.

Усмотрев недостатки в проведенном следствии или дознании, прокурор может вернуть уголовное дело вместе с итоговым актом для дополнительного расследования и/или пересоставления обвинительного заключения, акта, постановления. В рамках функции уголовного преследования такой подход логичен и оправдан, так как орган расследования устанавливает обстоятельства совершенного деяния и собирает доказательственную базу, а прокурор анализирует материалы уголовного дела с точки зрения законности их получения и достаточности для поддержания обвинения в суде в условиях состязательности со стороны защиты. Обнаружив нарушения и признав необходимость совершения дополнительных действий по производству расследования, прокурор возвращает уголовное дело уполномоченному должностному лицу для устранения замечаний. В связи со сказанным не можем согласиться с И.С. Дикаревым, считающим, что выполнение функции уголовного преследования прокурор принимает на себя только в случае утверждения обвинительного заключения [14].

Право следователя и дознавателя не согласиться с решением прокурора и принести вышестоящему про-

курору возражения на замечания надзирающего прокурора также логически обосновано, так как, с одной стороны, учитывается так называемый «человеческий фактор» (возможность ошибки), а с другой, посредством ознакомления с возражениями органа расследования, создаются условия для прокурора еще глубже ознакомиться с материалами уголовного дела и результатами проведенного расследования.

Вызывают возражения предписания, позволяющие следователю обжаловать несогласие вышестоящего прокурора обращением к Генеральному прокурору РФ. Включение в процедуру обжалования верхнего уровня «прокурорской вертикали», на наш взгляд, чрезмерно и малоэффективно. Еще более неприемлемы предложения о предоставлении органу расследования (следователю либо руководителю следственного органа) права на обращение в суд с жалобой на требования прокурора [13]. Учитывая, что орган расследования как публичный субъект обеспечивает государственную функцию по расследованию преступлений под надзором прокурора, а прокурор является также руководителем уголовного преследования и координатором всей правоохранительной деятельности, непонятен предмет данной жалобы и его связь с защитой прав и свобод человека. Полагаем, что для всех органов расследования должен быть установлен единый порядок обжалования указаний прокурора – только вышестоящему прокурору, решение которого обязательно как для надзирающего прокурора, так и для органа расследования.

Судебное производство

Следующий период в осуществлении прокурором уголовного преследования принципиально отличается от предыдущего как по границам, охватываемым судебное разбирательство и апелляционное производство, так и по содержанию. На этом этапе обвинительная деятельность реализуется гласно, целенаправленно и в полном объеме, при этом прокурор, как руководитель органа прокуратуры, на которого Конституцией РФ возложена функция уголовного преследования, обладает исключительными полномочиями по осуществлению обвинения, что позволяет ему в рамках должностной правосубъектности участвовать во всех уголовно-процессуальных отношениях при рассмотрении любых уголовных дел, но только в статусе государственного обвинителя.

Изменение прокурором правового статуса предопределяет возможность делегирования им своих полномочий по поддержанию государственного обвинения подчиненным прокурорским работникам. Следует отметить, что использование законодателем в третьей части УПК РФ «Судебное производство» термина «прокурор» не аналогично пониманию этого субъекта в предыдущих стадиях. Если в досудебном производстве термин «прокурор» определялся на основании ч. 5 ст. 37 УПК РФ – как руководитель органа прокуратуры, то в судебном производстве «прокурор» понимается преимущественно в соответствии с п. 31 ст. 5 УПК РФ – как должностное лицо органа прокуратуры. Объясняется это тем, что уголовных дел, по которым необходимо поддерживать государственное обвинение, значительно больше, чем фактической возможности прокурора осуществлять уголовное преследование. Именно этим, как мы полагаем, и объясняется расширительное толкова-

ние «прокурора» в п. 31 ст. 5 УПК РФ и его изменение Федеральным законом № 92-ФЗ от 04.07.2003 в части включения в это понятие всех должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве в статусе государственного обвинителя.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за деятельностью органов предварительного расследования

В соответствии с действующим законодательством надзорные полномочия по всем видам надзора, обозначенным в ФЗ «О прокуратуре», возлагаются на прокурора как руководителя органа прокуратуры и не могут быть делегированы подчиненным сотрудникам.

На основании анализа положений УПК РФ составлена таблица, систематизирующая надзорные полномочия прокурора в досудебном производстве и раскрывающая их связь с предметом надзора и решениями органов предварительного расследования, составляющими предмет прокурорского надзора (таблица 1).

Исследуя надзор прокурора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия, мы исходим из того, что предварительное расследование, как и любой другой вид поднадзорной деятельности, юридически и организационно обособлен от прокурорского надзора, осуществляется органами расследования самостоятельно и направлен на достижение собственных целей расследования. Следовательно, прокурор не может и не должен участвовать в расследовании, он выступает в качестве внешнего наблюдателя, оценивающего законность деятельности органов предварительного расследования на основании ст. 29 и 30 ФЗ «О прокуратуре».

Согласно ст. 29 ФЗ «О прокуратуре», предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования является «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, проведения расследования и законность решений органов дознания и предварительного следствия». Соответственно, задача прокурора при осуществлении надзора за деятельностью органов предварительного расследования – выявить, насколько установленный УПК РФ порядок вынесения процессуальных решений, ограничивающих конституционные права граждан, соблюден органом расследования.

Исходя из статистических данных, представленных на сайте Генеральной прокуратуры РФ, ежегодно при осуществлении надзора за исполнением законов в досудебной части уголовного судопроизводства выявляется более 5 млн нарушений законов³. Так, в 2018 г. выявлено 5 159 080 нарушений; в 2019 г. – 5 139 782; в 2020 г. – 5 086 896; в 2021 г. – 5 172 609 и в 2022 г. – 5 217 038 нарушений. К сожалению, с января 2023 г. размещение статистических данных на портале правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ приостановлено, однако данные, публикуемые на сайтах про-

куратур субъектов РФ, подтверждают сохранение представленной тенденции⁴.

Обеспечивая надзор за органами расследования, прокурор, согласно п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, наделяется полномочиями проверять исполнение требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Конституционно-правовую основу полномочий прокурора составляет право граждан на обращение в государственные органы (ст. 33 Конституции РФ). Осуществляя прием, регистрацию и разрешение сообщений о преступлениях, орган расследования выносит делопроизводственные и процессуальные решения, выступающие предметом прокурорского надзора. Установив факт нарушения закона, прокурор составляет требование об устранении выявленных нарушений (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), которое по своей сути является актом прокурорского реагирования. В соотношении с общим количеством нарушений, выявляемых прокурором в досудебном производстве, примерно 2/3 нарушений допускаются при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении и примерно 1/3 – при производстве следствия и дознания⁵.

Завершение прокурорского надзора мы связываем именно с принятием органом расследования решения о направлении прокурору уголовного дела с обвинительным заключением, актом, постановлением, что традиционно для российского уголовного процесса, хотя в теории уголовного процесса высказывались и другие суждения. Согласно ст. 519 Устава уголовного судопроизводства, если прокурор принимал решение о предании обвиняемого суду, то этим актом завершалась и досудебная стадия уголовного процесса, и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следствия [15]. Как мы полагаем, получив уголовное дело, прокурор оценивает его с позиции поддержания обвинения, а не как надзирающий орган. Даже когда прокурор принимает решение о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, он руководствуется достаточностью и допустимостью доказательств, имеющихся в уголовном деле для выдвижения и обоснования обвинения в суде.

Обеспечивая надзор за деятельностью органов предварительного расследования, прокурор выступает не на стороне обвинения, а как представитель государства, осуществляющий самостоятельную функцию, возложенную на него Конституцией и ФЗ «О прокуратуре». Позиционирование прокурора, исполняющего надзорные полномочия, как участника стороны обвинения дискредитирует его истинное предназначение как государственного органа, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением федерального законодательства в интересах человека, общества и государства во всех сферах общественной жизни. Это означает, что надзор прокурора не является уголовно-

³ Результаты деятельности органов прокуратуры РФ // Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>.

⁴ Результаты работы прокуратуры в сфере надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов расследования // Сельское поселение «Хоседа-Хардский сельсовет» ЗР НАО. URL: https://xosedaxardskij-r83.gosweb.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti_514.html.

⁵ См. 3.

Таблица 1. Надзорные полномочия прокурора в досудебном производстве
 Table 1. Supervisory powers of the prosecutor in pre-trial proceedings

Предмет надзора	Решение органа расследования	Полномочия прокурора по надзору	Меры прокурорского реагирования
Возбуждение уголовного дела			
Право гражданина на обращение в государственные органы	Прием и регистрация сообщения, продление сроков рассмотрения	Проверка законности приема, регистрации и разрешения сообщений (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)	Требование об устранении выявленных нарушений (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)
Право на доступ к правосудию	Постановление органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела	Проверка законности отказа в возбуждении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)	Принятие решения в соответствии с УПК РФ (п. 5.1 ч. 2 ст. 37). Отмена постановления и его возвращение в орган расследования (ч. 6 ст. 148 УПК РФ)
Комплекс прав и свобод	Постановление органа расследования о возбуждении уголовного дела	Проверка законности возбуждения уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ)	Вынесение постановления об отмене (ч. 4 ст. 146 УПК РФ)
Предварительное расследование			
Комплекс прав и свобод	Превентивный характер надзора	Проверка законности производства дознания или предварительного следствия	Требование об устранении выявленных нарушений (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)
Право на доступ к правосудию	Постановление органа расследования о приостановлении или прекращении уголовного дела	Проверка законности приостановления или прекращения уголовного дела: для дознавателя (п. 6 и 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); для следователя (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ)	Принятие решения в соответствии с УПК РФ (п. 5.1 ч. 2 ст. 37). Отмена постановления и его возвращение в орган расследования (ч. 6 ст. 148 УПК РФ)
Право на неприкосновенность	Ходатайство о применении меры пресечения	Только для дознания: дает согласие (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)	Обязательность согласования прокурором (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)
Право на частную жизнь, жилище и т. д.	Ходатайство о производстве следственных действий по судебному решению		

процессуальной деятельностью. Он всегда имеет «над-процессуальный» характер и является внешней оценкой деятельности органов предварительного расследования на предмет ее законности и обоснованности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенному анализу правосубъектности прокурора, мы пришли к следующим выводам.

1. Функция прокурора по осуществлению уголовного преследования (обвинения) обеспечивает реализацию одной из основных функций уголовного судопроизводства – функции обвинения, поэтому вводит прокурора, реализующего данную функцию, в круг участников стороны обвинения. Осуществляя уголовное преследование (обвинение) в досудебном и судебном производстве, прокурор использует различные по характеру, содержанию и направленности формы деятельности. В досудеб-

ном производстве прокурор, обладающий государственно-властными полномочиями, формирует государственное обвинение, что является его исключительной компетенцией как руководителя органа прокуратуры. В судебном производстве на прокурора возлагается поддержание государственного обвинения на основе состязательности и равноправия с участниками стороны защиты, что обуславливает получение прокурором процессуального статуса государственного обвинителя. Потеря прокурором государственно-властных полномочий в судебном производстве предопределила возможность делегирования им полномочий по поддержанию обвинения подчиненному должностному лицу органа прокуратуры, получающему уголовно-процессуальный статус государственного обвинителя.

2. Надзор за деятельностью органов предварительного расследования является исключительной компетенцией прокурора, поэтому не может быть делегирован

другим должностным лицам органов прокуратуры. Предмет надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве составляют процессуальные решения органов расследования, затрагивающие или ограничивающие конституционные права и свободы человека. Обозначенные в УПК РФ меры прокурорского реагирования позволяют прокурору не только требовать устранения нарушения, но и самому отменять незаконные и необоснованные акты органов расследования. Детализация в УПК РФ в порядке бланкетного нормотворчества надзорных полномочий прокурора не дает оснований для их рассмотрения в качестве отдельного вида уголовно-процессуальной деятельности, так как цели и задачи, стоящие перед надзирающим прокурором в досудебном производстве, не отличаются от целей и задач по другим видам так называемого «непроцессуального» надзора, что раскрывает особый «надотраслевой» характер всех видов прокурорского надзора.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Синельщиков Ю.П. О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Российский следователь. 2008. № 17. С. 9–14. EDN: [JVXREP](#).
2. Кругликов А.П., Бирюкова И.А. Процессуальное руководство прокурором уголовным преследованием от имени государства – принцип уголовного судопроизводства // Законность. 2019. № 2. С. 38–42. EDN: [SZSHRX](#).
3. Анисимов Г. Проблемы реализации прокурором функции уголовного преследования // Законность. 2019. № 9. С. 15–18. EDN: [GBYGYN](#).
4. Шевчук А.Н. Соотношение функций уголовного преследования и обвинения в ходе досудебного производства // Военное право. 2021. № 3. С. 229–236. EDN: [FGBDJZ](#).
5. Бабенко С.В. К вопросу о соотношении функций прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 3. С. 32–36. DOI: [10.51980/2542-1735_2021_3_32](#).
6. Бажанов С.В. К вопросу о состоятельности функции уголовного преследования вообще и функции прокурорского уголовного преследования в частности // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 52–55. EDN: [YKVVHF](#).
7. Рябинина Т.К. О функциях прокурора в уголовном процессе: дискуссия продолжается // Уголовное судопроизводство. 2007. № 2. С. 18–25. EDN: [KWTUAX](#).
8. Жубрин Р.В. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 22–25. EDN: [JHMNJZ](#).
9. Стрельников В.В. Уголовное преследование прокуратурой // Эж-Юрист. 2012. № 1-2. С. 3–5. EDN: [WROYED](#).
10. Вецкая С.А., Муллагалеева Л.Р. Отдельные вопросы реализации прокурором функции уголовного преследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 6. С. 60–65. DOI: [10.24412/2073-0454-2021-6-60-65](#).
11. Соловьева Н.А., Ильясова А.К. Постановление прокурора как повод для возбуждения уголовного дела: проблемы совершенствования законодательства // Правовая парадигма. 2019. Т. 18. № 4. С. 131–139. DOI: [10.15688/lc.jvolsu.2019.4.18](#).
12. Клещев С.В. «Прокурорский» повод для возбуждения уголовного дела: проблемы реализации // Вестник экономической безопасности. 2018. № 3. С. 174–178. EDN: [VAORMZ](#).
13. Апостолова Н.Н. Прокурорский надзор и предварительное следствие как гарантии обеспечения прав и свобод личности // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 53–56. EDN: [YFPXUR](#).
14. Дикарев И.С. Полномочия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением // Российский следователь. 2020. № 10. С. 61–64. EDN: [UFTHER](#).
15. Варпаховская Е.М., Деревскова В.М. Развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в судебных реформах России XIX и XX вв. // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1. С. 102–108. EDN: [OZZBDK](#).

REFERENCES

1. Sinelshchikov Yu.P. On the functions of the prosecutor at the pre-trial stages of the criminal process. *Rossiyskiy sledovatel*, 2008, no. 17, pp. 9–14. EDN: [JVXREP](#).
2. Kruglikov A.P., Biryukova I.A. Procedural management of criminal prosecution by a public prosecutor on behalf of the state – a principle of criminal proceedings. *Zakonnost*, 2019, no. 2, pp. 38–42. EDN: [SZSHRX](#).
3. Anisimov G. The problems of exercise of a duty of criminal prosecution by a public prosecutor. *Zakonnost*, 2019, no. 9, pp. 15–18. EDN: [GBYGYN](#).
4. Shevchuk A.N. Correlation of the functions of criminal prosecution and prosecution in the course of pre-trial proceedings. *Voennoe pravo*, 2021, no. 3, pp. 229–236. EDN: [FGBDJZ](#).
5. Babenko S.V. On the question of the correlation of the functions of the prosecutor at the pre-trial stage of criminal proceedings. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2021, no. 3, pp. 32–36. DOI: [10.51980/2542-1735_2021_3_32](#).
6. Bazhanov S.V. To the question about the viability of the functions of criminal prosecution in general and prosecutorial functions of criminal prosecution in particular. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2017, no. 4, pp. 52–55. EDN: [YKVVHF](#).
7. Ryabinina T.K. Prosecutor's functions in the criminal proceedings: discussion continues. *Ugolovnoe sudoproduzvodstvo*, 2007, no. 2, pp. 18–25. EDN: [KWTUAX](#).
8. Zhubrin R.V. Criminal prosecution as a function of the prosecutor's office of the Russian Federation. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii*, 2020, no. 2, pp. 22–25. EDN: [JHMNJZ](#).
9. Strelnikov V.V. Criminal prosecution by the prosecutor's office. *Ezh-Yurist*, 2012, no. 1-2, pp. 3–5. EDN: [WROYED](#).
10. Vetskaya S.A., Mullagalieva L.R. Individual issues of the prosecutor's implementation of the function of criminal prosecution at the pre-trial stage of criminal proceedings. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2021, no. 6, pp. 60–65. DOI: [10.24412/2073-0454-2021-6-60-65](#).

11. Soloveva N.A., Ilyasova A.K. Prosecutor's decision as a cause for initiating criminal proceedings: problems of improving the legislation. *Pravovaya paradigma*, 2019, vol. 18, no. 4, pp. 131–139. DOI: [10.15688/jc.jvolsu.2019.4.18](https://doi.org/10.15688/jc.jvolsu.2019.4.18).
12. Kleshchev S.V. "The prosecutor's" reason for initiating a criminal case: problems of implementation. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti*, 2018, no. 3, pp. 174–178. EDN: [VAORMZ](https://www.edn.ru/VAORMZ).
13. Apostolova N.N. Public prosecutor's supervision and preliminary investigation as a guarantee of the rights and freedoms of the individual. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2017, no. 3, pp. 53–56. EDN: [YFPXUR](https://www.edn.ru/YFPXUR).
14. Dikarev I.S. Prosecutor's authorities in a criminal case submitted with a letter of accusation. *Rossiyskiy sledovatel*, 2020, no. 10, pp. 61–64. EDN: [UFHER](https://www.edn.ru/UFHER).
15. Varpakhovskaya E.M., Derevskova V.M. Development of prosecutor's supervision over the procedural activities of the preliminary investigation bodies in the judicial reforms of Russia of the XIX and XX centuries. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii*, 2021, no. 1, pp. 102–108. EDN: [OZZBDK](https://www.edn.ru/OZZBDK).

On the functional delimitation of the powers of the prosecutor in criminal proceedings

Kristina A. Korchagina, senior lecturer of Chair "Criminal Law and Procedure"

Togliatti State University, Togliatti (Russia)

E-mail: kris.alexandrovna1992@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8770-1173>

Received 03.12.2024

Revised 11.12.2024

Accepted 21.02.2025

Abstract: The paper studies the functional delimitation of the powers of the prosecutor in criminal proceedings, including supervision over preliminary investigation bodies, criminal prosecution (formation and maintenance of public prosecution), and defense of human rights. The problem lies in the blurring of the boundaries of these functions, insufficient legal certainty and the presence of contradictory doctrinal approaches. The author carried out an analysis of the current legislation, scientific concepts and law enforcement practice in order to identify special aspects of the division of the powers of the prosecutor. It has been found that supervision over preliminary investigation bodies is the exclusive competence of the prosecutor, which excludes the possibility of its delegation. Criminal prosecution, on the contrary, is an independent area of activity, within the framework of which the prosecutor initiates prosecution, approves indictments, acts, resolutions and supports public prosecution in court. The study pays special attention to the human rights function of the prosecutor, which includes control over compliance with the constitutional rights of citizens and the protection of public interests. Based on the analysis, the author proposes amendments to Art. 37 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation aimed at eliminating legal gaps, strengthening prosecutor's supervision and clearly delimiting its powers. The results of the study can be used to improve legislation, as well as in the development of scientific approaches to regulating the activities of the prosecutor's office in criminal proceedings.

Keywords: powers of the prosecutor; criminal prosecution; prosecution; prosecutor; public prosecution; prosecutor's supervision; supervision over preliminary investigation bodies; human rights function; criminal proceedings.

For citation: Korchagina K.A. On the functional delimitation of the powers of the prosecutor in criminal proceedings. *Jus strictum*, 2025, no. 1, pp. 15–22. DOI: [10.18323/3034-2945-2025-1-60-2](https://doi.org/10.18323/3034-2945-2025-1-60-2).