

УДК 343.13

О ПРОКУРОРСКОМ УГОЛОВНОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ
В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

В. А. Ефанова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 марта 2011 г.

Аннотация: рассматривается вопрос об особенностях осуществления уголовно-процессуальной функции уголовного преследования прокурором. Обосновывается мнение о том, что прокурорское уголовное преследование есть продолжение следственного преследования и результат надзорной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса; анализируются этапы прокурорского уголовного преследования: возбуждение государственного обвинения и поддержание его в суде.

Ключевые слова: прокурор, прокурорское уголовное преследование, возбуждение государственного обвинения, поддержание государственного обвинения.

Abstract: the article is devoted to the question of features of realization the criminal-judicial function of criminally prosecuting. The author considers that criminally prosecuting is a continuation of investigative prosecuting and a result of supervisory activity of a public prosecutor in pre-judicial stages of a criminal process. The article contains analysis of stages of a criminally prosecuting: making a state charge and support it in court.

Key words: public prosecutor, criminally prosecuting, to make a state charge, to support a state charge.

2011. № 1
356

Термин «преследование» в отечественном законодательстве впервые начал использоваться в Уставе уголовного судопроизводства России 1864 г.¹ С учетом специфики тогдашнего уголовного процесса в Уставе шла речь о «судебном преследовании». Так, например, в ст. 1 было закреплено, что «никто не может подлежать судебному преследованию за преступление или проступок, не быв привлечен к ответственности в порядке, определенном правилами сего Устава»; в ст. 2 – что «судебное преследование возбуждается как должностными, так и частными лицами»; а в ст. 16 – что «судебное преследование в отношении к уголовной ответственности обвиняемого не может быть возбуждено, а начатое подлежит прекращению: 1) за смертью обвиняемого; 2) за истечением давности...».

Понятие «уголовное преследование» достаточно широко начало использоваться первым уголовно-процессуальным кодексом РСФСР 1923 г.²

¹ Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8: Судебная реформа / отв. ред. тома Б. В. Виленский. М., 1991. С. 117–384. Далее – Устав уголовного судопроизводства или Устав.

² Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР : утвержден ВЦИК 15 февраля 1923 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106. Далее – УПК РСФСР 1923 г.

Согласно ст. 4 данного кодекса: «Уголовное преследование не может быть возбуждено, а возбужденное не может быть продолжаемо и подлежит прекращению во всякой стадии процесса...»; ст. 9 закрепляла обязанность прокуратуры «возбуждать уголовное преследование перед следственными и судебными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению».

Отсутствие четкого определения этого термина в УПК привело к различию в его понимании и применении, и тем самым вызвало научные споры. В советской юридической литературе 40-х – 60-х гг. XX столетия сформировались две основные точки зрения относительно понятия «уголовное преследование». Согласно одной из них, наиболее ярко выраженной проф. М. А. Чельцовым, уголовное преследование начинается с момента возбуждения уголовного дела. Он писал: «...Начальным моментом процесса ... является возбуждение уголовного преследования. Мы понимаем под ним процессуальный акт соответствующего государственного органа, в котором последний устанавливает наличие в определенном событии признаков уголовного преступления и поэтому решает начать уголовное преследование. Объектом уголовного преследования в этот начальный момент процесса не обязательно является индивидуально определенное лицо (оно может быть неизвестно), а всякий предполагаемый совершитель преступления»³.

Иной точки зрения на данный вопрос придерживались П. И. Тарасов-Родионов, С. А. Голунский, М. С. Строгович⁴. По мнению М. С. Строговича, «уголовное преследование начинается и ведется только в отношении определенного лица, обвиняемого в совершении преступления. Возбуждение же уголовного дела может иметь место в отношении факта, события преступления, когда лицо, подлежащее привлечению к уголовной ответственности за его совершение, еще может и не быть»⁵. Исходя из этих соображений, в последующих работах понятие «уголовное преследование» использовалось как альтернатива «обвинению»⁶, а затем и вообще было исключено и из научного оборота, и из законодательства. УПК РСФСР 1960 г.⁷ вплоть до марта 2001 г.⁸ понятие «уголовное преследование» не использовал.

В современном российском праве об этом термине вспомнили разработчики Концепции судебной реформы⁹, а законодатель воспроиз-

³ Чельцов М. А. Уголовный процесс. М., 1948. С. 348.

⁴ См.: Тарасов-Родионов П. И. Предварительное следствие. М., 1948. С. 43–44; Голунский С. А. Принципы и особенности советского военно-уголовного процесса // Ученые труды Всесоюзного института юридических наук. М., 1948. Вып. VIII. С. 84–85; Строгович М. С. Уголовный процесс. М., 1946. С. 253–254.

⁵ Строгович М. С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951. С. 60.

⁶ См.: Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 189.

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 15. Ст. 288. Далее – УПК РСФСР.

⁸ Изменение редакции ст. 47 УПК РСФСР.

⁹ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С. А. Пашин. М., 1992.

вел его впервые в законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁰, ч. 2 ст. 1 которого закрепила «уголовное преследование» в качестве одного из основных направлений ее деятельности. Однако само понятие «уголовное преследование» снова ввел в оборот Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ), принятый в декабре 2001 г.¹¹. Согласно п. 55 ст. 5 УПК РФ, «под уголовным преследованием следует понимать процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления». Однако в дальнейшем тексте этого закона данное понятие наполняется разным содержанием. Так, например, ч. 2 ст. 21 УПК РФ, закрепляя обязанность по осуществлению уголовного преследования, требует от органов уголовного преследования принимать меры не только к изобличению лица, совершившего преступление, но и к установлению события преступления. А в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор, лишенный права сам возбуждать уголовные дела, может направлять материалы следователям и дознавателям для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства и т.д. Именно такое различие в использовании законодателем понятия «уголовное преследование» позволило О. Я. Баеву сделать вывод о существовании двух видов уголовного преследования: «опосредованное и непосредственное»¹². О непосредственном уголовном преследовании следует говорить, когда оно осуществляется в отношении конкретного лица, а об опосредованном – когда органы предварительного расследования приступают к производству следственных действий, направленных на выявление лица виновного в совершении преступления¹³.

Как верно отмечал в свое время М. С. Строгович, «всякое юридическое понятие в известном смысле условно»¹⁴, поэтому ему можно придать и такое значение. Но удобно ли будет им пользоваться научным, да и практическим работникам? Или в каждом случае его применения следует уточнять (либо догадываться): о каком уголовном преследовании идет речь? Думается, что ответ на этот вопрос лежит на поверхности: каждое понятие в праве должно иметь четко выраженное, только ему присущее значение. В целях устранения противоречий в уголовно-процессуальной терминологии следует:

¹⁰ О прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 17 января 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921. Далее – УПК РФ.

¹² См.: Баев О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования : науч.-практ. пособие. М., 2006. С. 27.

¹³ См.: Там же. С. 27–31.

¹⁴ Строгович М. С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. С. 60.

1) использовать понятие «уголовное преследование» лишь в непосредственном его значении (ибо опосредованное уголовное преследование равнозначно возбуждению и расследованию уголовного дела);

2) моментом возбуждения уголовного преследования считать появление в деле подозреваемого или обвиняемого, либо возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица;

3) непосредственное уголовное преследование раскрывает содержание уголовно-процессуальной функции обвинения, что позволяет использовать их как равнозначные понятия.

По субъектам осуществления следует различать следственное и прокурорское уголовное преследование¹⁵. И если со следственным уголовным преследованием все более или менее понятно, то прокурорское – вызывает ряд вопросов, в частности, когда оно возникает, как соотносится с прокурорским надзором в досудебных стадиях уголовного процесса, как и в каких формах реализуется в стадии предварительного расследования и в судебных стадиях?

Чтобы ответить на интересующие нас вопросы, начнем с анализа положений ст. 37 УПК РФ, посвященной прокурору как участнику уголовного процесса. В соответствии с ч. 1 названной статьи прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ «осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия». Важно отметить, что полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования, а также полномочия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса, закреплены в ч. 2 ст. 37 УПК РФ без уточнения функциональной принадлежности. Думается, что именно этот факт позволил О. Я. Баеву высказать мнение о том, что применительно к досудебным стадиям уголовного процесса роль прокурора «двойственна: во-первых, прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства ... уголовное преследование; во-вторых, в этом же своем качестве он осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную работу, и предварительного расследования в любых формах его осуществления»¹⁶.

Поддерживая мнение о двойственности роли прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса (прокурор действительно осуществляет две самостоятельные, но взаимосвязанные функции), вряд ли можно согласиться с тем, что осуществляет он эти функции, используя одни и те же полномочия («в том же своем качестве»). Большинство полномочий, пре-

¹⁵ См., например: *Баев М. О., Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. Прокурорская тактика. Адвокатская тактика : науч.-практ. пособие. М., 2005. С. 29.

¹⁶ *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 32.

доставленных прокурору для использования в ходе досудебного производства, после внесения изменений в УПК РФ 5 июня 2007 г. являются надзорными полномочиями (см. ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Исключив из уголовно-процессуального кодекса право прокурора на возбуждение уголовного дела, дачу обязательных для исполнения следователями указаний, расследование уголовных дел и др., законодатель тем самым лишил его непосредственных полномочий по уголовному преследованию в досудебных стадиях уголовного процесса вплоть до момента утверждения обвинительного заключения (акта). Такая трансформация полномочий, по мнению О. Я. Баева, направлена «на некое «отстранение» прокурора от самого процесса предварительного расследования преступлений, что будет способствовать объективности возбуждения им государственного обвинения и поддержания его в суде»¹⁷. Вряд ли можно согласиться с этим мнением: не может быть объективности там, где прокурор не знает в достаточной степени материалов уголовного дела.

Означает ли отсутствие реальных полномочий по обеспечению функции уголовного преследования в досудебных стадиях, что прокурор эту функцию не осуществляет? Думается, что нет. Ограничение полномочий не влияет на принципиальную оценку роли прокурора как руководителя всей системы уголовного преследования¹⁸. В ч. 1 ст. 21 УПК РФ законодатель именно прокурора называет основным субъектом уголовного преследования. Однако активно уголовное преследование прокурор начинает осуществлять лишь после утверждения им обвинительного заключения (акта). Некоторые ученые полномочие прокурора по утверждению обвинительного заключения (акта) называют возбуждением государственного обвинения¹⁹. До этого прокурор осуществляет уголовное преследование лишь в форме надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия по возбуждению и расследованию уголовных дел. Основными же субъектами уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства выступают органы дознания, дознаватели, руководители следственных органов и следователи. И здесь важно отметить, что все действия по раскрытию преступления они совершают «для прокурора». Именно они должны убедить прокурора в том, что собрано достаточно доказательств, подтверждающих вину обвиняемого, и что дело можно направлять в суд для решения вопроса о его виновности и привлечении к уголовной ответственности. Если же таких доказательств недостаточно, то прокурор наделен правом возвратить уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными

¹⁷ Баев О. Я. Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. М., 2008. С. 332–333.

¹⁸ См.: Там же. С. 333 и др.

¹⁹ См. например: Зеленецкий В. С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979 ; Баев О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 45–56 ; Маслова Д. А. Изменение процессуальной функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. В свете новой редакции УПК РФ // Закон и право. 2008. № 3. С. 79–81.

указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков (см.: п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ). По данным статистической отчетности прокуратуры Воронежской области, за 2009 г. прокурорами было возвращено для производства дополнительного расследования 228 уголовных дел, что составляет 2,1 % от числа всех дел, направленных прокурорам для утверждения обвинительного заключения (акта)²⁰. В то время как в 2005 и 2006 гг. этот показатель составлял соответственно 1,3 % и 1,1 %²¹. Вряд ли такая разница связана с предвзятостью прокурора в оценке данных предварительного расследования. Думается, что основная причина кроется в том, что до внесения изменений в УПК РФ от 5 июня 2007 г. прокурор обладал полномочиями, которые позволяли ему не только лучше знать материалы уголовного дела, но и активно влиять на формирование доказательственной базы – своевременно давать указания о производстве тех или иных процессуально-следственных действий. Такая оперативная помощь сказывалась на качестве предварительного расследования, позволяла большее количество дел направить своевременно в суд и эффективнее поддерживать государственное обвинение в суде.

Учитывая, что прокурор является основным субъектом уголовного преследования, обеспечивающим надзор за точным и единообразным исполнением процессуального законодательства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, следует вернуть ему некоторые полномочия, которые позволят ему с большей эффективностью осуществлять возложенные на него функции.

Одним из таких полномочий должно стать право прокурора в пределах своей компетенции возбуждать уголовные дела. К сожалению, ранее это право толковалось прокурорами расширительно, и они возбуждали уголовные дела практически во всех случаях, когда им поступала информация о преступлении, не взирая на подследственность уголовных дел. В настоящее время право прокурора на возбуждение уголовного дела следует ограничить двумя основаниями. Во-первых, он должен возбуждать уголовные дела, если в процессе осуществления надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами выявит нарушения уголовного законодательства. Для этого следует дополнить ст. 22 и 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»²², а также ст. 37 и 146 УПК РФ положением о праве прокурора по результатам надзорных проверок

²⁰ Статистическая отчетность прокуратуры Воронежской области за 2009 г. // Бюллетень прокуратуры Воронежской области. 2010. № 6. С. 144.

²¹ Статистическая отчетность прокуратуры Воронежской области за 2005, 2006 гг. // Бюллетень прокуратуры Воронежской области. 2007. № 6. С. 109.

²² О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон в ред. от 17 ноября 1995 г. (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472. Далее – Федеральный закон о прокуратуре.

возбуждать уголовные дела и направлять материалы для производства предварительного расследования в компетентные органы²³. Во-вторых, прокурор должен иметь право на возбуждение уголовного дела, когда, проверяя законность отказа в возбуждении дела, обнаружит, что в материалах дела имеется достаточно доказательств для принятия решения о возбуждении уголовного дела. В целях законодательного закрепления этого права следует внести изменения в ч. 6 ст. 148 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Признав постановление следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным прокурор отменяет его и возвращает материалы уголовного дела для производства дополнительной проверки, либо, если в материалах достаточно доказательств, возбуждает уголовное дело и направляет материалы в соответствующие органы для производства расследования».

Следующим полномочием, о возрождении которого следует вести речь, должно стать право прокурора знакомиться с материалами дела и давать письменные указания следователям о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Относительно деятельности дознавателей аналогичное право у прокурора есть и в настоящее время (см. п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Это позволит прокурору лучше знать материалы уголовного дела, влиять на процесс формирования доказательственной базы в стадии предварительного расследования и эффективнее поддерживать государственное обвинение в суде.

Улучшению качества расследования уголовных дел будет способствовать право прокурора утверждать постановление о прекращении следователями уголовных дел (относительно дознавателей это право за прокурором сохранено – п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и самому прекращать уголовные дела, которые направлены следователем прокурору с обвинительным заключением. Учитывая, что дознаватели и следователи «работают на прокурора»²⁴, обеспечивая выполнение им его основной функции – поддержания государственного обвинения в суде, это вполне закономерно. Государству необходимо выбрать: либо процессуальная самостоятельность следователя, либо эффективность поддержания государственного обвинения в суде.

Исследование вопросов, посвященных функциям прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, позволило прийти к следующим выводам: во-первых, в этих стадиях уголовного процесса прокурор осуществляет две взаимосвязанные между собой функции – прокурорский надзор и уголовное преследование; во-вторых, изначально прокурор осуществляет функцию надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия и лишь на заклю-

²³ По данным статистической отчетности прокуратуры Воронежской области в 2006 г. прокурорами было возбуждено 503 уголовных дела в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

²⁴ См.: *Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. С. 337.

чительном этапе расследования – при утверждении обвинительного заключения (акта) функция надзора порождает для прокурора функцию уголовного преследования, которая реализуется им в судебных стадиях в форме поддержания государственного обвинения; в-третьих, в целях обеспечения согласованности этих функций необходимо расширить полномочия прокурора, предоставив ему дополнительно следующие права: возбуждать уголовные дела в пределах надзорной компетенции; истребовать для ознакомления материалы уголовных дел и давать обязательные для следователя указания о направлении расследования и производстве отдельных процессуальных действий; утверждать постановления следователей о прекращении уголовных дел и самому прекращать уголовные дела, поступившие прокурору с обвинительным заключением.

Работу прокурора с материалами уголовного дела для решения вопроса об утверждении или об отказе в утверждении обвинительного акта или обвинительного заключения отдельные ученые предлагают рассматривать в качестве стадии уголовного процесса²⁵. Одним из аргументов против этой точки зрения может служить тот факт, что составленное следователем (дознавателем) обвинительное заключение (акт) не является окончательным для стадии предварительного расследования: не утвержденное прокурором оно не имеет юридической силы. Поэтому правильнее считать, что утверждением прокурором обвинительного заключения (акта) заканчивается стадия предварительного расследования и начинается прокурорское уголовное преследование как направление деятельности, которое осуществляется им от имени государства. Прокурорское уголовное преследование следует рассматривать в качестве составной части функции уголовного преследования (обвинения), состоящей в возбуждении прокурором государственного обвинения и поддержании его в суде.

²⁵ См.: Баев М. О. О стадии возбуждения государственного обвинения в уголовном процессе // Воронежские криминалистические чтения. Вып. 1. Воронеж, 2000 ; *Его же*. Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 45–56 ; Маслова Д. А. Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008, и др.

Воронежский государственный университет

Ефанова В. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: dissovet-04@mail.ru

Тел.: 8-960-137-91-74

Voronezh State University

Efanova V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: dissovet-04@mail.ru

Tel.: 8-960-137-91-74