

ние по уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (досудебные стадии). М.: Юрлитинформ, 2003. С. 15; Азаров В.А. Ревенко Н.И., Кузембаева М.М. Функция предварительного расследования в истории, теории и практике уголовного процесса России. Омск, 2006. С. 19–20; Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: Норма, 2008. С. 37–48 и др.

<sup>4</sup> Ларин А.М. Эффективность правовой регламентации доказывания // Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. М.: Наука, 1979. С. 257.

<sup>5</sup> Белкин А.Р. Обязателен ли для суда отказ прокурора от обвинения // Уголовный процесс. 2010. № 1. С. 22.

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003. №18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

<sup>7</sup> Петрухин И.Л. Оправдательный приговор и право на реабилитацию: монография. М.: Проспект, 2009. С. 78.

<sup>8</sup> Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. М.: ТК «Велби», Проспект, 2006. С. 7.

*С.А. Шейфер\**

## ПРОКУРОРСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ: ШАГИ К ВОЗРОЖДЕНИЮ

Во все времена и у всех народов главным в оценке роли прокурора как государственного чиновника было представление, что он призван в интересах государства преследовать лиц, совершивших преступление, добиваясь, чтобы они предстали перед судом и были по справедливости наказаны. Еще до судебной реформы 60-х гг. XIX в. Свод Законов Российской империи провозгласил, что «прокуроры и стряпчие по званию их, суть взыскатели наказания по преступлениям», «они обязаны смотреть, чтобы следствие производилось с возможной скоростью... чтобы не было упущения и послабления преступлениям, а наипаче сокрытия злодеяний» (ст. 165, 166 Свода законов уголовных, книга вторая, т. XV Свода Законов Российской империи). В ходе судебной реформы 60-х гг.

---

\* © Шейфер С.А., 2012

Шейфер Семен Абрамович — заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики, почетный профессор Самарского государственного университета

реализация прокурором подобных полномочий была поименована обвинительной властью, под которой понималось «обнаружение преступлений и преследование виновных» (ст. 4 Основных положений уголовного судопроизводства 1862 г.). И в послеоктябрьский период в законодательстве России мысль о том, что прокуратура осуществляет уголовное преследование против лиц, совершивших преступление, не вызвала сомнений. Так, согласно ст. 9 УПК РСФСР 1923 г., «Прокуратура обязана возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению».

Временно забытая идея оказалась востребованной и закрепленной в законе много лет спустя в связи с преобразованием нашего уголовного процесса в соответствии с Концепцией судебной реформы в РСФСР на основе состязательных начал. Статья 15 УПК РФ, принятого в 2001 г., провозгласила, что функция обвинения отделяется от функции защиты и разрешения дела судом, а ст. 37 УПК установила, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства. Содержание этой функции традиционно определялось как изобличение обвиняемого (п. 55 ст. 5 УПК).

Казалось бы, законодателем реализована теоретически обоснованная и исторически оправданная концепция. Но вскоре (ФЗ № 87 от 5 июня 2007 г.) она законодателем фактически была отвергнута.

Оценивая внесенные этим актом изменения, многие исследователи недоумевали, какую цель стремился достичь законодатель. Авторы законопроекта объясняли его стремлением освободить прокурора от несвойственной ему обязанности руководить предварительным следствием и отвечать за его результат. И в этом был смысл: еще со времен Устава уголовного судопроизводства провозглашалось, что власть обвинительная, принадлежащая прокурорам, отделялась от власти судебной (тогда, как и в первые послеоктябрьские годы, следователи состояли при судах). Да и ответственность за результаты работы руководимых им следователей мешала прокурору с необходимой принципиальностью осуществлять надзор за предварительным следствием.

Но, как говорится, вместе с водой из ванны выплеснули и ребенка! В результате реформы прокурор оказался лишенным не только права руководить следствием, но и полномочий, без которых немислимо реальное осуществление уголовного преследова-

ния: возбуждать уголовное дело (т. е. начинать уголовное преследование), прекращать уголовное дело (т. е. отказываться от продолжения уголовного преследования), пресекать нарушения закона следователем в виде необоснованного приостановления и прекращения дел и т. п.

Однако эти полномочия прокурора не растворились в воздухе, а были переданы новой процессуальной фигуре — руководителю следственного органа (далее — РСО), заменившему прежнего участника процесса — начальника следственного отдела. При этом РСО получил не только полномочия по руководству предварительным следствием, но и отмеченные выше полномочия распоряжаться уголовным преследованием. Ему также были переданы прокурорские полномочия чисто надзорного характера: разрешать заявленные следователю отводы, отстранять следователя от расследования, если им допущено нарушение УПК, утверждать постановления следователя о прекращении дела, отменять его незаконные или необоснованные постановления и т. п.

На фоне изъятия у прокурора этих полномочий в процессуальной литературе появились утверждения, что прокурор перестал быть органом уголовного преследования, хотя закон продолжал считать его именно таковым.

В то же время неясной оказалась и функция руководителя следственного органа. Хотя законодатель и отнес его, вместе с прокурором и следователем, к лицам, осуществляющим уголовное преследование (ст. 21 УПК), такое суждение слабо совмещается с отведенной ему изначально ролью — руководить предварительным следствием. К тому же наделение его чисто надзорными полномочиями стало поводом для иронических утверждений о появлении в уголовном процессе еще одного «мини-прокурора».

Однако эти изменения не прояснили сути основного направления деятельности РСО, т. е. его функции в уголовном процессе. Видимо, стремлением преодолеть эту неясность и разграничить функции прокурора и РСО стала гальванизация в некоторых научных работах прежних, относящихся еще к фигуре начальника следственного отдела, представлений о том, что функция РСО — осуществление процессуального контроля. Эта идея была воспринята и новым Законом о Следственном комитете РФ от 28 декабря 2010 г. Согласно ст. 4 Закона одной из задач Следственного комитета РФ является «осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц» (п. 3).

Трудно считать такое решение проблемы оправданным. Если помнить, что состязательные начала, т. е. разделение процессуальных функций имеет место и на досудебном производстве, становится очевидным, что функция процессуального контроля не вписывается в систему противоборствующих функций, специфичную для состязательного процесса, и не находит в ней своего места, поскольку деятельность РСО по существу носит организационный характер, как это было замыслено еще авторами Концепции судебной реформы в РСФСР.

Суммируя вышесказанное, еще раз недоумеваешь: представлял ли законодатель ясно последствия коренного пересмотра роли прокурора в досудебном производстве, закрепленного ФЗ-87 от 05.06.2007 г.? Можно считать, что закон был принят без тщательного предварительного анализа предложенной новой роли прокурора и того, как она отразится на эффективности осуществляемого им уголовного преследования. Главный же недостаток реформы – это фактическое пренебрежение сложившимися в науке представлениями о процессуальных функциях и о влиянии состязательных начал на взаимоотношения участников досудебного производства.

Лишение прокурора многих полномочий, необходимых для эффективного осуществления уголовного преследования, вызвало в литературе, и тем более в среде практических работников, массу критических суждений и предложений о восстановлении этих полномочий.

С удовлетворением можно отметить, что законодатель учел эту критику и Федеральным законом № 404 от 28 декабря внес в УПК РФ достаточно серьезные изменения.

Чтобы проанализировать эти изменения, полезно сопоставить их с прежними законоположениями, закрепленными в УПК и связанными с осуществлением прокурором функции уголовного преследования. Это позволит уяснить вектор новых нормативных предписаний и их достаточность для возрождения традиционной функции прокурора.

Под таким углом зрения направлениями анализа следует в первую очередь избрать нормы УПК, определяющие: а) доступ прокурора к материалам предварительного следствия; б) возможность начинать уголовное преследование, т. е. возбуждать производство по уголовному делу; в) возможность распоряжаться уже возбужденным уголовным преследованием, т. е. продолжить его либо отказаться от него.

**1. Доступ прокурора к материалам предварительного следствия.** Закон от 5 июня 2007 г. исходя, видимо, из того, что прокурор больше не руководит следствием, не предусмотрел для него каких-либо возможностей оперативно знакомиться с материалами следствия вплоть до момента рассмотрения дела, поступившего к нему с обвинительным заключением. Однако функция уголовного преследования не может ограничиваться этапом окончания следствия. Учитывая это ФЗ от 2 декабря 2008 г. представил прокурору право «по мотивированному письменному запросу» ознакомиться с материалами, находящимися в производстве уголовного дела (ч. 2<sup>1</sup> ст. 37 УПК).

Многие процессуалисты отметили просительный, неуважительный характер этого предписания, фактически дающего следователю право «отказать» прокурору в удовлетворении запроса.

Видимо, осознавая этот недостаток, ФЗ от 28 декабря 2010 г. дополнил ч. 2 ст. 37 УПК новым п. 5, согласно которому прокурор вправе «истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела». Поскольку речь идет о контроле за узловыми процессуальными решениями следователя, данное предписание приобретает универсальный характер, позволяя прокурору безо всякой мотивировки истребовать при необходимости уголовное дело в любой момент расследования. Однако при этом в ст. 37 УПК остается ч. 2<sup>1</sup>, фактически ограничивающая это право. Налицо — результат непоследовательности законодателя.

**2. Возможность начинать уголовное преследование т. е. возбуждать производство по уголовному делу.** Предпринятая в соответствии с ФЗ от 5 июня 2007 г. реформа предварительного следствия фактически отстранила прокурора от возбуждения уголовного дела, оставив за ним лишь право «выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган... для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства» (п. 2 ч.1 ст. 37 УПК). Этим решение вопроса о возбуждении уголовного дела целиком оставлялось на усмотрение следователя.

Стремясь устранить этот недостаток, законодатель в ФЗ от 28 декабря 2010 г. сделал определенный шаг в направлении укрепления полномочий прокурора, изменив природу постановления прокурора о направлении материалов органу следствия. Согласно ново-



му п. 4 ст. 140, это постановление становится теперь одним из поводов к возбуждению уголовного дела. Этим оно в некоторой степени ограничивает пределы усмотрения следователя, но все же не обязывает его возбудить в этой ситуации уголовное дело, поскольку кроме повода необходимо и основание, на отсутствие которого может сослаться следователь.

Еще один шаг в направлении расширения полномочий прокурора сделан путем изменения редакции ч. 6 ст. 148, регламентирующей отказ в возбуждении уголовного дела. Согласно новой формуле, прокурор, признав отказ следователя или РСО в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным, вправе в срок не позднее 5 суток своим мотивированным постановлением отменить постановление об отказе и направить этим лицам материал для дополнительной проверки. Несомненна значимость этой нормы, позволяющей прокурору на ранних этапах производства пресекать неоправданный отказ от уголовного преследования.

Остается, однако, непонятной робость законодателя, который так и не возродил право прокурора при наличии оснований самостоятельно возбудить уголовное дело, т. е. начать осуществление возложенной на него функции. К тому же остается неясным, зачем прокурору передавать материал следственному органу в случаях, когда уже в момент отмены постановления об отказе видно, что необходимость в дополнительной проверке отсутствует. И как в этом случае должен поступить прокурор?

**3. Возможность распоряжаться уже возбужденным уголовным преследованием, т. е. продолжить его либо отказаться от него.** До последнего времени действовало только закрепленное за прокурором ФЗ от 5 июня 2007 г. право отменить как незаконное или необоснованное постановление органа расследования о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК).

Заметим, что предусмотренная этой нормой возможность пресечь необоснованно начатое уголовное преследование представляла собой важнейший элемент функции, возложенной на прокурора (тем более что он оказался лишенным остальных необходимых для этого полномочий). Но УПК не предусматривал столь же необходимой прокурору возможности пресечь необоснованный отказ от продолжения уголовного преследования.

Этот недостаток закона преодолен ФЗ от 28 декабря 2010 г. путем дополнения и изменения редакции норм УПК, регулирующих приостановление и прекращение дел:

— новая ч. 1 ст. 211 УПК предоставляет прокурору право, признав приостановление дела незаконным или необоснованным, в

срок не более 14 суток своим мотивированным постановлением отменить постановление органа расследования и направить дело руководителю следственного органа для дополнительного расследования. В этой ситуации уголовное преследование возобновляется, а его исход будет зависеть от результатов дополнительного расследования;

— новая редакция ч. 1 ст. 214 УПК предоставляет прокурору право, признав постановление следственного органа о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным (за исключением дел частного обвинения), в срок не более 14 суток своим мотивированным постановлением отменить постановление следственного органа с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию (по делам частного обвинения отмена возможна только при наличии жалобы).

Реализация этих новых законоположений в определенной мере возвращает прокурору в ситуации, когда он сталкивается с фактом неоправданного приостановления или прекращения уголовного преследования, роль распорядителя им, вытекающую из состязательного построения процесса. Заметим, что в судебном разбирательстве такая роль прокурора сомнений не вызывает: ч. 7 ст. 246 и ч. 2 ст. 254 УПК предусматривают, что при отказе прокурора от обвинения суд обязан прекратить уголовное дело.

Неясно, однако, почему прокурор не вправе реализовать эту свою роль путем самостоятельного прекращения уголовного преследования не только в суде, но и на предварительном следствии? Сложная ситуация складывается в случае, когда прокурор, рассмотрев дело, поступившее к нему с обвинительным заключением, приходит к выводу о том, что оно подлежит прекращению. Закон (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК) представляет прокурору лишь право возвратить дело следователю для устранения выявленных им недостатков со своими указаниями. Однако среди этих недостатков не предусмотрен случай незаконного или необоснованного привлечения к уголовной ответственности. Таким образом, прокурор лишен не только права самостоятельно прекратить уголовное дело, реализуя свою роль распорядителя уголовным преследованием, но и права дать следователю указание об этом.

Справедливости ради отметим, что законодатель оказался не вполне последователен в решении этой проблемы. Так, согласно п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК, прокурор, рассмотрев дело, поступившее к

нему с постановлением органа расследования о направлении дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера, вправе, при наличии оснований, прекратить его производство. Поскольку производство по такого рода делам есть одна из форм уголовного преследования, можно констатировать противоречивое решение законодателем вопроса о субъектах прекращения уголовного дела на этапе досудебного производства.

Подведем итоги: ФЗ 404 от 28 декабря 2010 г. сделал заметные шаги на пути укрепления нормативной базы осуществляемой прокурором функции уголовного преследования. Но теоретически обоснованный взгляд на содержание и средства обеспечения этой функции требует от законодателя дальнейших шагов в этом направлении.

*С.В. Юношев\**

## **ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПЕНСАЦИЙ ЖЕРТВАМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ СДВИНУЛАСЬ С МЕРТВОЙ ТОЧКИ**

Проблема выплаты государственных компенсаций жертвам преступлений в последние годы привлекала все более пристальное внимание юридической общественности<sup>1</sup>. Мы также неоднократно обращались к различным аспектам данной проблемы<sup>2</sup>. В самом общем виде наши рассуждения сводились к следующему.

Положения ст. 52 Конституции России, провозглашающие, что «государство обеспечивает потерпевшим... компенсацию причиненного ущерба», на сегодняшний день выступают не более чем декларацией, поскольку не подкреплены какими-либо нормами отраслевого законодательства. В России пока отсутствует механизм подобных компенсаций (в отличие от многих зарубежных стран, в том числе и тех, которые трудно отнести к числу развитых<sup>3</sup>), не выделяются средства на эти цели в государственном бюджете, не созданы как альтернатива государственному финансированию этих расходов общественные фонды, доказавшие свою эффективность во многих странах мира<sup>4</sup>.

---

\* © Юношев С.В., 2012

Юношев Станислав Викторович — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Самарского государственного университета