

А.Г. Халиулин

**УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА**

Статья посвящена регламентации уголовно-процессуальной деятельности прокурора в законодательстве Российской Федерации. Автор рассматривает функции прокурора в уголовном судопроизводстве. Анализируются предложения об изменении законодательства, в том числе введении института следственных судей.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, прокурор, функции, следствие, суд.

A.G. Khaliulin

**THE CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF RUSSIA ABOUT THE
PROSECUTOR'S ACTIVITIES**

The article is devoted to regulation of the criminal procedural activities of the Prosecutor in the legislation of the Russian Federation. The author examines the Prosecutor's functions in criminal proceedings and analyzes proposals for changes in legislation, including the institution of investigative judges.

Keywords: criminal proceedings, the Prosecutor, functions, investigation, court.

Современный российский уголовный процесс во многом базируется на положениях, закрепленных в Уставе уголовного судопроизводства¹ 1864 г. (далее – УУС).

Как известно, в соответствии с УУС следствие производили судебные следователи, являвшиеся по своему статусу членами окружного суда, при содействии полиции и при наблюдении прокуроров и их товарищей. Хотя деятельность прокурора именовалась не «надзор», а «наблюдение», прокурор имел достаточно широкие полномочия. Так, он направлял судебному следователю предложения о производстве следствия. Следователь, начав следствие не по предложению прокурора, ставил в известность прокурора и его товарища. Статья 278 УУС устанавливала, что «прокуроры и их товарищи следствия не производят, но дают предложения о том и постоянно наблюдают при производстве сих следствий» [1]. В соответствии со ст. 280 УУС прокуроры и их товарищи имели право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая хода следствия. Статья 279 УУС определяла властные полномочия прокурора в отношении дознавателей: «По производству дознания о преступных действиях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей».

Судебный следователь был обязан по всем предметам исполнять законные требования прокурора или его товарища с отметкой в протоколах, какие меры приняты по его требованию. Это было определено ст. 281: «По всем предметам, относящимся к исследованию преступления и к собиранию доказательств, судебный следователь исполняет законные требования прокурора и его товарища с отметкой в протоколах, какие именно меры

¹ Далее – Устав уголовного судопроизводства, УУС.

приняты по его требованию». В случае наличия препятствий судебный следователь выполнял требование, насколько было возможно, уведомляя прокурора или его товарища и ожидал их разрешения (ст. 282 УУС). При взятии лица под стражу судебный следователь немедленно сообщал ближайшему лицу прокурорского надзора (ст. 283 УУС). Прокурор или его товарищ имел право предложить освободить обвиняемого из-под стражи.

Статья 286 УУС устанавливала, что прокурор или его товарищ имели право требовать дополнения следствия по сделанным им указаниям, хотя бы судебный следователь признал бы следствие оконченным. Прокурор имел право определять подследственность. Так, прокурор окружного суда и министр юстиции – генерал-прокурор имели право предлагать к производству дела вне территорий судебных следователей (ст. ст. 173, 174 УУС).

Привлечение к следствию в качестве обвиняемого осуществлялось судебным следователем как по своей инициативе, так и по предложению прокурорского надзора постановлением (ст. 270 УУС). По окончании следствия судебный следователь направлял все производство прокурору или его товарищу (ст. ст. 402–405, 478 УУС) [1].

Прокурору окружного суда, осуществлявшему наблюдение за следствием, предоставлялось право привлекать к ответственности чинов полиции, отдельного корпуса жандармерии, волостных и сельских начальников, а также судебных врачей за упущения и беспорядки при производстве по уголовным делам. Прокурор решал, произведено ли следствие с надлежащей полнотой, следует ли обвиняемого предать суду, или дело о нем должно быть прекращено или приостановлено. Обвинительный акт прокурора являлся документом предания суду.

В судебном производстве прокуроры и их товарищи поддерживали обвинение по всем уголовным делам в общих судебных местах (окружные суды, Судебная палата, Правительствующий сенат), в том числе в суде присяжных. При рассмотрении дел мировыми судьями обвинение поддерживали полицейские чины.

В «Систематическом комментарии» к Уставу уголовного судопроизводства отмечалось: «Приговоры могут быть пересмотрены как по жалобам участвующих в деле лиц, так и по протестам лиц, коим вверен прокурорский надзор (ст. ст. 847, 934). Прокурорский надзор может приносить кассационные протесты как в интересах обвинения, так и в интересах подсудимого. Остальные могут просить об отмене приговора в части, затрагивающей их личные или имущественные права» [1].

В этом же комментарии его авторы отмечали: «Роль законоохранительная принадлежит в процессе только прокуратуре» (А.В. Маклецов); «В мировых съездах на прокурорский надзор возложены лишь законоохранительные, а не обвинительные функции» (Л. Таубер). По делам, рассмотренным мировыми судьями, полицейские направляли отзыв товарищу прокурора, а он решал, направить ли его мировому судье, заменить

его своим протестом или оставить без изменения, т. е. в «контрольных инстанциях» принимал участие только прокурор.

Таким образом, в Уставе уголовного судопроизводства прокурор был одной из центральных фигур, принимающей участие как в досудебном, так и в судебном производстве. В УУС была последовательно закреплена надзорная функция прокурора в досудебном уголовном процессе в сочетании с его обвинительной функцией на судебных стадиях.

До настоящего времени остаются актуальными слова Н. В. Муравьева, который характеризовал правовое положение прокурора на досудебных стадиях судопроизводства следующим образом: «...являясь обвинителем, прокурор как орган правительства обязан преследовать преступника в общественных интересах, но, будучи в то же время блюстителем закона, он ведет это преследование во имя закона, исключительно для раскрытия истины и при этом так, что до суда на нем лежит беспристрастное участие в предварительном исследовании, а на суде, где прокурор участвует в качестве настоящего обвинителя, права его уравниваются правами подсудимого, хотя и здесь прокурору воспрещается всякая односторонность и всякое увлечение в пользу обвинения» [2. С. 105].

Эта же концепция была закреплена и в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1922 г. (в ред. 1923 г.), а также в УПК РСФСР 1961 г.

Как представитель государства (а ст. 2 Конституции Российской Федерации провозгласила, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства) прокурор обязан обеспечивать соблюдение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. Осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и всех законов, действующих на территории страны, возложено на прокурора Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Это обуславливает выполнение прокурором в уголовном процессе не только функции уголовного преследования, обеспечивающей привлечение виновных к установленной уголовным законом ответственности, но и правозащитной, или, как ее называют некоторые исследователи, правообеспечительной функции [3. С. 4]. Так, В.Г. Ульянов отмечал, что «из процессуального положения прокурора как стороны обвинения в состязательном процессе правомерно делать вывод о равенстве его прав с правами других участников процесса в доказывании, но нет оснований уравнивать иные полномочия, в частности обязанности сторон» [4. С. 7]. Эти обязанности возложены на прокурора как на представителя государства.

В современном уголовном судопроизводстве, как представляется, прокурор выполняет несколько процессуальных функций, из которых функция уголовного преследования – не единственная, а скорее производная от основной функции прокуратуры – надзорной [5. С. 124]. Функция надзора за исполнением законов, соблюдением в процессе уголовного судопроизводства прав граждан, бесспорно, осуществляется и в досудебном производстве по

уголовному делу. Признание за прокурором правозащитной функции, как отмечала Н.Ю. Решетова, способствует укреплению законности [6].

Проблемы, связанные с ролью и функциями прокурора в современном уголовном процессе, ранее исследовались Г.Н. Королевым, А.А. Тушевым и другими учеными [7].

При этом доминирует мнение о том, что прокурор, оставаясь стороной обвинения, продолжает осуществлять функцию уголовного преследования, но одновременно является представителем государства, защищающим интересы пострадавших от преступления лиц, а также общества и государства, т. е. выполняет правозащитную функцию.

Таким образом, реализуя определенные в Федеральном законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 1) приоритетные цели обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, прокурор и в уголовном судопроизводстве осуществляет также правозащитную функцию. Это вполне согласуется с назначением уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). По этой причине, как представляется, например, доводы И.Л. Петрухина и некоторых других ученых о том, что принесение представлений в пользу осужденных (подсудимых) не дает оснований говорить об осуществлении прокурором правозащитной деятельности, несостоятельны [8. С. 181–192]. Защита прав и законных интересов не только потерпевших, но и обвиняемых, подозреваемых осуществляется прокурором с использованием различных предоставленных УПК РФ полномочий.

Мы полностью согласны с утверждением Н.Ю. Решетовой, что «сложность привлечения лиц к уголовной ответственности обусловлена необходимостью предоставления им целого комплекса прав и возложения на них специфических обязанностей. История становления уголовного судопроизводства показывает, что любой государственный орган, наделенный неограниченными властными полномочиями в данной сфере, рано или поздно превращается в аппарат, подавляющий общественные институты. С другой стороны, тоталитарные режимы в качестве средства подавления оппозиции всегда создавали и создают особую систему подавления, которая на некоторое время обеспечивает существование таких режимов. Поэтому опыт нашей цивилизации убедительно подтверждает жизнеспособность именно такого государственного механизма, который действует на основе системы “сдержек и противовесов”, обеспечивая тем самым приоритет общечеловеческих и общесоциальных ценностей» [6].

В отличие от прежнего законодательства в УПК РФ в п. 45 ст. 5 содержится определение сторон, в соответствии с которым ими являются участники уголовного судопроизводства, выполняющие на основе состязательности функцию обвинения (уголовного преследования) или защиты от обвинения. В ст. 15 УПК РФ разъясняется содержание одного из основных принципов уголовного судопроизводства: «Уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон. Функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от

друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом».

С учетом определенной таким образом функции суда в уголовном судопроизводстве не вполне, на наш взгляд, уязвываются предложения по созданию в Российской Федерации института следственных судей [9].

Предложения о введении в российский уголовный процесс института следственных судей были изложены руководителем Постоянной комиссии по гражданскому участию в правовой реформе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека доктором юридических наук профессором Т.Г. Морщаковой [10]. В связи с поручением Президента Российской Федерации по поводу данных предложений были представлены мнения Верховного суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, МВД России, в которых эти предложения получили в основном отрицательную оценку [11]. Вместе с тем предложения были положительно оценены Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым, Комитетом гражданских инициатив, возглавляемым А.Л. Кудриным, а также адвокатским сообществом.

Указанные предложения вызвали также научную дискуссию, в ходе которой заведующий кафедрой уголовного процесса МГУ им. М.В. Ломоносова доктор юридических наук, профессор Л.В. Головкин высказал мнение о несостоятельности концепции введения института следственных судей [12]. Ему возразил советник Конституционного суда Российской Федерации доктор юридических наук, профессор А.В. Смирнов [13], а также группа ученых во главе с доктором юридических наук, профессором А.С. Александровым, представивших «Доктринальную модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации» [14].

Как отмечал Л.В. Головкин, «К концу 2014 года в российских юридических кругах и, даже в более широком плане, в российском общественном мнении, начал активно продвигаться тезис об абсолютной необходимости введения у нас так называемого института следственных судей. Дескать, вот оно – чудесное лекарство, которое позволит исцелить отечественный уголовный процесс едва ли не от всех его недугов, и сконструировать в России систему уголовной юстиции “цивилизованного образца”» [12]. Характеризуя ситуацию со следственными судьями в Европе, Л.В. Головкин пишет: «Во Франции производящие предварительное следствие следователи обладают судьейским статусом, поэтому называются “следственными судьями” (juge d’instruction). Но в процессуальном смысле они обладают такими же полномочиями, как и наши следователи

(производить следственные действия, выявлять виновных, прекращать уголовное дело, предъявлять обвинение и т. п.). Какое это имеет отношение к “инициативе о следственных судьях”? Ни малейшего. Тогда к чему здесь ссылка на Францию?

В Германии предварительного следствия вообще нет (с 1974 г.). Там есть судебный контроль за прокурорско-полицейским дознанием, который в зависимости от загруженности судов, количества в них судей и т. п. осуществляет либо рядовой судья, одновременно выполняющий в суде другие функции (по рассмотрению гражданских и уголовных дел и т. п.), либо опять-таки рядовой судья, которого председатель суда специально “посадил” на рассмотрение вопросов расследования. В процессуальном смысле в рамках конкретного дела он по традиции именуется “следственным судьей” (ermittlungsrichter). Точно так же наш УПК именует “следователем” любого следователя, принявшего дело к своему производству (независимо от звания, должности, ведомства и т. п.). В России также есть судебный контроль. У нас также эту функцию может выполнять любой судья в порядке очередности, а могут некоторые судьи, которым председатель поручает эту миссию чаще других. Просто мы не называем такого судью “следственным”. Только и всего. Какое это имеет отношение к “инициативе о следственных судьях”? Ни малейшего. Тогда к чему здесь ссылка на Германию?» [12].

Соглашаясь в целом с аргументами профессора Л.В. Головки (несостоятельность выводов об «опыте европейских стран» – Франция, Германия, Швейцария, о «благе с точки зрения прав человека и качества уголовной юстиции», «о благе для экономики в период кризиса»), полагаем необходимым дополнить следующее.

Проект, предложенный Т.Г. Морщаковой, вряд ли имеет аналоги и в американском уголовном процессе. В США и других странах общего права нет официального предварительного следствия; судья до выдвижения обвинения прокурором принимает решения об аресте, о прослушивании телефонных переговоров, о наложении ареста на имущество и счета в банках и т.д. Уголовный процесс начинается с момента обращения прокурора в суд. Объем выдвигаемого обвинения определяет прокурор; исключение составляет существующее примерно в половине штатов большое жюри (grand jury), которое фактически выносит решение по очень незначительному количеству дел.

Не является обоснованной ссылка в проекте на опыт стран СНГ, в том числе Украины. В этой стране были введены следственные судьи, но исключительно для осуществления судебного контроля в виде вынесения решений о применении мер пресечения и иных мер процессуального принуждения, производстве следственных действий, а также по поступающим в суд жалобам. Однако следственные судьи на Украине (по данным до марта 2014 г.) не имеют никаких полномочий по формированию доказательств в ходе предварительного следствия и по направлению уголовного дела для рассмотрения судом по существу. В связи с этим представляет интерес мнение доцента Крымского федерального университета им. Вернадского М.А.

Михайлова о ситуации, сложившейся в уголовно-процессуальной деятельности после введения в Крыму института следственных судей в соответствии с УПК Украины в 2012 г. и до его ликвидации в связи с введением в республике действия УПК РФ в 2014 г. Он пишет: «Надежды на сокращение документооборота, сроков расследования, защиту потерпевших от необоснованных отказов в расследовании, а подозреваемых и обвиняемых – от произвола и нарушения прав человека, мягко говоря, не оправдались. Отчасти это можно объяснить чрезмерно активным судебным контролем. Следователь без разрешения следственного судьи не мог сделать и шага. Не только традиционные обыск или снятие информации с каналов связи, но и элементарная выемка, осмотр места происшествия и следственный эксперимент в жилище, отдельные случаи получения образцов для исследования и назначения судебно-медицинской экспертизы были возможны лишь с разрешения следственного судьи. Ходатай был вынужден тратить часы своего рабочего времени на ожидание у кабинета судьи для того, чтобы получить разрешение на элементарные действия. Во вне рабочее время добиться судебного разрешения было и вовсе невозможно. Все это приводило к тому, что следователи существенно снизили количество обращений в суд с ходатайствами о производстве следственных действий и избрании мер пресечения. Все это преподносилось как достижение в области соблюдения прав человека. Однако никто не просчитал, как это повлияло на доведение расследования до конца и направление дела в суд» [15].

По мнению Ш.М. Абдул-Кадырова, «судебный контроль, осуществляемый по поступившим в суд жалобам и ходатайствам, не может заменить прокурорский надзор, имеющий характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам. Так, прокурорами в 2014 г. было отменено 105 828 постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, в том числе только 3 535 – в связи с поступившими жалобами, отменено 16 566 постановлений о прекращении уголовных дел, из них по жалобам – только 610, постановлений о приостановлении производства по уголовным делам отменено 229 348, а по жалобам из них – 3328. Безусловно, следственный судья не может осуществлять постоянный судебный контроль за законностью всех процессуальных решений, как это делает прокурор» [16]. В связи с этим обоснованным представляется вывод Л.В. Головки о том, что следственный судья будет обращаться к материалам предварительного следствия фрагментарно, нарушая при этом основной принцип оценки доказательств во всей их совокупности. Что же касается ограничения полномочий прокурора, то, как представляется, следовало бы вести речь о восстановлении этих полномочий, а не о компенсации их сокращения судебным контролем.

Необоснованно также и определение прокурора как «государственного обвинителя» в досудебном производстве. Как известно, со времен Устава уголовного судопроизводства прокурор в досудебном производстве обвинителем не именовался, но осуществлял «наблюдение» за предварительным следствием. Что же касается вовлечения судьи (в данном

случае – следственного) в процесс формирования на предварительном следствии доказательств, которые впоследствии будут представлены суду, то это, на наш взгляд, превращает суд из органа, разрешающего спор между сторонами, в орган, который действует на стороне обвинения или защиты (чаще всего на стороне обвинения), что противоречит упомянутым выше положениям УПК РФ. Кроме того, как справедливо отмечала О.В. Отчерцова, это может привести к тому, что судебное следствие превратится в формальность, так как суд будет автоматически принимать доказательства, рассмотренные следственным судьей [17. С. 15].

Представляются также малореальными предложения о том, чтобы следственный судья принимал решения о направлении уголовного дела с обвинительным заключением в суд. Если суд примет подобное решение, то он оценивает собранные по делу доказательства и признает их относимыми, допустимыми, достоверными и достаточными для поддержания прокурором государственного обвинения, т.е. опять становится на сторону обвинения. Более того, нельзя признать обоснованным определение следственным судьей объема обвинения, которое в суде будет поддерживать прокурор. Предложение о том, чтобы суд прекращал уголовное дело, в том числе и по реабилитирующим основаниям, также необоснованно, поскольку такое решение будет выноситься вместо оправдательного приговора.

Полномочия по избранию мер пресечения предлагается возложить исключительно на следственных судей. Однако ч. 13 ст. 108 УПК РФ в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ наоборот исключала возложение этих полномочий на одного и того же судью на постоянной основе с тем, чтобы избежать коррупциогенных факторов.

Вместе с тем представляется обоснованным предложение о необходимости исключить возможность рассмотрения уголовного дела по существу тем же судьей, который принимал в ходе досудебного производства по тому же уголовному делу решения, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 29 УПК РФ. Как известно, это допускается в настоящее время в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 63 УПК РФ Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ. Но эти изменения, внесенные в УПК РФ до введения его в действие, обосновывались тем, что во многих субъектах Российской Федерации имелись односоставные или двухсоставные районные суды. Это делало бы невозможным рассмотрение в них уголовных дел, по которым судьи выносили в досудебном производстве указанные решения. За прошедшие 13 лет по инициативе Верховного суда Российской Федерации было принято большое количество федеральных законов о создании укрупненных районных судов, что исключало бы необходимость передачи уголовных дел по этим причинам в другой суд. Поэтому в ст. 63 УПК РФ может быть внесено соответствующее дополнение.

Таким образом, современный уголовный процесс России, сохраняя традиции, заложенные Уставом уголовного судопроизводства, объективно предусматривает участие прокурора как в досудебных, так и в судебных стадиях. Попытки заменить прокурора руководителем следственного органа,

следственным судьей не могут дать положительного результата. Иное означало бы изменение всего существа уголовного процесса России, его построение на совершенно иной, чуждой для российского законодательства основе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Уставъ уголовного судопроизводства. Систематическій комментарий. М., 1914.
2. Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. статей / науч. ред., сост. С. М. Казанцев. СПб., 2001.
3. Курочкина Л.А. Проблемы обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
4. Ульянов В.Г. Государственное обвинение в российском уголовном судопроизводстве. Процессуальные и криминалистические аспекты. СПб., 2002.
5. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997.
6. Решетова Н.Ю., Великая Е.В. Прокурор в апелляционном судопроизводстве по уголовным делам: науч. докл. М.: НИИ Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013.
7. Королев Г.Н. Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 385–397; Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2006. С. 271–286.
8. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003.
9. Главный по арестам // Рос. газ. 2015. 12 марта.
10. Электронный ресурс. Международная ассоциация содействия правосудию.
11. Опубликовано на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.
URL: www.genproc.gov.ru
12. Головки Л.В. Следственные судьи или очередной раунд американизации российского уголовного процесса. URL: zakon.ru. (17.03.2015); Он же. Институт следственных судей: американизация путем манипуляции. URL: rapsinews.ru (22.03.2015).
13. Смирнов А.В. Вокруг института следственных судей: манипуляции с «американизацией» и «объективной истиной». URL: rapsinews.ru (23.03.2015).
14. URL: rapsinews.ru (11.04.2015).
15. Михайлов М.А. Необходимость учета крымского опыта при решении вопроса о создании института следственных судей в Российской Федерации. URL: rapsinews.ru (29.04.2015).
16. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
17. Отчерцова О.В. Возрождение института следственных судей // Уголовное судопроизводство. 2015. № 4.