

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТВЕЧАЕТ НА ВОПРОСЫ ЖУРНАЛА «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО»¹

Недавно в Российской Федерации был принят новый Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Постоянным читателям нашего журнала будет интересно узнать об оценке данного Кодекса Генеральным прокурором РФ, действительным государственным советником юстиции В.В. Устиновым.

Публикуем беседу редактора отдела криминологии, уголовного права и уголовного процесса В.С. Журавлевой с Генеральным прокурором РФ В.В. Устиновым.



В.Ж. Уважаемый Владимир Васильевич, одним из событий, приковывающих внимание не только юристов, но и всех российских граждан, является принятие нового УПК РФ. Какова Ваша оценка этого Кодекса и как оценивают его рядовые сотрудники — следователи и прокуроры?



В.У. Я не раз уже говорил и повторяю еще: как государственный человек я оцениваю УПК именно как руководство к действию — закон надо не обсуждать, а исполнять. Это же относится и ко всем рядовым прокурорским работникам на всех уровнях нашей системы, ибо кому как не прокурору, тем более Генеральному прокурору, следует точно следовать Букве Закона — ведь органы прокуратуры в соответствии с Фе-

деральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. сами образуют единую федеральную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением Конституции РФ, других законов, действующих на территории Российской Федерации.

В то же время как гражданин России и как юрист я, конечно, считаю, что, с одной стороны, необходимость существенных корректив действующего порядка уголовного судопроизводства назрела давно, поэтому принятие УПК объективно обусловлено

требованием времени. С другой — я и мои коллеги в прокуратуре и других правоохранительных органах на стадии законотворческой работы по проекту УПК предостерегали от скоропалительных и непросчитанных решений, основанных не на существующей в стране объективной ситуации, а на утопических благих намерениях, желании угодить зарубежным партнерам и слепом копировании чужого опыта.

Хочу напомнить, что великий реформатор России Александр II, готовя судебную реформу 1864 г., разослал своих экспертов в различные европейские страны для того, чтобы они на месте детально изучили все плюсы и минусы существующих там судебных систем, уголовно-процессуального законодательства. Потом по результатам этих исследований был подготовлен проект Устава уголовного судопроизводства, который был разослан по всей России для изучения и внесения своих предложений. Соответствующая работа заняла несколько лет и вылилась во многие тома предложений, поступивших из губерний. Все они тщательно изучались. И только после этого были сформулированы основные положения судебной реформы, заложены ее правовые основы в виде Устава уголовного судопроизводства, который был одобрен Указом Императора от 20 ноября 1864 г.

И когда в период работы над проектом Кодекса отдельные журналисты и политики упрекали меня и моих коллег из других правоохранительных органов в том, что мы из-за узковедомственных интересов тормозим принятие Кодекса, для меня это было непонятным. Мы ведь не в спринтерской гонке участвовали, а вырабатывали один из важнейших законов страны, затрагивающий основные права, законные интересы граждан и обязанности.

И то, что именно благодаря учету принципиально важных позиций, высказанных не только законодателями, но и представителями Аппарата Президента России, судебной власти, прокуратуры и других правоохранительных органов РФ, а равно учеными, практиками и политиками, по многим положениям Кодекса все же удалось достигнуть общественного консенсуса, я считаю проявлением государственного подхода к этому вопросу.

Насколько в целом Кодекс соответствует требованиям времени и общественного развития — покажет время. Гадать же о том, что с большей или меньшей долей вероятности может случиться, — не моя профессия.

¹ Материал был напечатан в журнале «Государство и право». 2002. № 9. С. 5–9.

В.Ж. *Учитывалась ли позиция прокуратуры при разработке нового УПК и если учитывалась, то в каких конкретных положениях Кодекса это проявлялось?*

В.У. Генпрокуратура России принимала активное участие в обсуждении проекта Кодекса на всех этапах и путем дачи официальных заключений на проект, и в процессе деятельности рабочей группы в Госдуме России. Только перед вторым чтением нам за несколько дней до голосования один за другим поступили шесть вариантов Кодекса с поправками. И на каждый мы давали свое подробное заключение.

Значительная часть наших пожеланий и замечаний была учтена разработчиками. В частности, одно из принципиальных для нас нововведений — обязательное согласие прокурора на возбуждение уголовного дела.

В.Ж. *Еще до вступления УПК в силу был принят объемный Закон о внесении в него изменений и дополнений. Случай, надо признать, почти беспрецедентный для теории и практики законоотворчества. Ваша оценка этих изменений. Насколько окончательная редакция Кодекса отличается от первоначальной?*

В.У. Я не назвал бы этот случай беспрецедентным. Если помните, не успел вступить в силу УК 1960 г., как он подвергся серьезным изменениям. Да и с предшественником данного Кодекса — УПК РСФСР ситуация была во многом аналогичной. Ничего страшного я в этом не вижу.

Хуже, когда годами в наших кодексах были заведомо мертвые новеллы, как это случилось с введением таких институтов, как «ограничение свободы» и «обязательные работы». Эти виды наказаний только значились в Общей и Особенной частях УК, но на практике так и не применялись.

В.Ж. *Будет ли новый УПК долговечен? Как скоро, с Вашей точки зрения, потребуется его модификация?*

В.У. Процесс совершенствования законодательства, как я уже сказал, перманентен. И это нормально. Уголовный и уголовно-процессуальный законы не являются чем-то раз и навсегда данным. Они — продукты развития общественных отношений, поэтому с изменением общества, ситуации в нем, требуются и коррективы закона.

Что касается того, как скоро возникнет необходимость внесения таких корректив, то Вы сами частично ответили на это своим предыдущим вопросом: не успев вступить в силу, Кодекс уже подвергся значительным изменениям. И, конечно, они не последние. Текст Кодекса до сих пор содержит ряд противоречий более или менее принципиального характера. Приведу примеры. Так, существенные противоречия можно увидеть между ст. 20 и ст. 147, 318 УПК, определяющими порядок возбуждения уголовных дел частного и частнопубличного обвинения. Если ст. 20

предоставляет право возбуждать такие дела при совершении преступления в отношении лица, не способного самостоятельно пользоваться своими правами, как прокурору, так и следователю, и дознавателю с согласия прокурора, то ст. 147 и 318 допускают возбуждение этих дел только прокурором. Несомненно, указанное противоречие подлежит скорейшему устранению в законодательном порядке.

В то же время отдельные неясности, если хотите — пробелы, правоприменители могут и должны устранять в пределах своих полномочий на уровне ведомственных актов. Например, очевидно, нуждался в разъяснении порядок поддержания государственного обвинения по делам, подсудным мировому судье (ст. 321), — может ли должностное лицо органа дознания участвовать в качестве обвинителя по делам, по которым проведено предварительное расследование.

Да и вообще своевременность, оправданность и целесообразность самого института участия по поручению прокурора лиц, не являющихся должностными лицами прокуратуры, вызывали многие споры среди юристов. Ведь не секрет, что значительная часть дознавателей не имеет даже высшего юридического образования. И хотя мы понимаем, что во многом введение такой новеллы объяснялось желанием разгрузить сотрудников прокуратуры в условиях обязательности участия в судебном разбирательстве обвинителя по делам публичного и частно-публичного обвинения, тем не менее было признано нецелесообразным в настоящее время поддержание обвинения от имени государства лицами иными, чем должностные лица прокуратуры. Указанное положение предусмотрено в соответствующем Приказе Генерального прокурора РФ, который направлен на места.

В.Ж. *Новый УПК РФ относит прокурора к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Каково Ваше отношение к этому — ведь одновременно прокурор продолжает осуществлять надзор в досудебных стадиях уголовного процесса? Насколько «обвинительная» функция прокурора соответствует его надзорной функции?*

В.У. Я не вижу в этом никакого противоречия. Напомню, что надзорные функции прокуратура РФ выполняет в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Так гласит ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Реализация надзорных полномочий в отношении органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, поскольку предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения

оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых вышеназванными органами, способствуют в конечном счете задачам правосудия, а также международно признанным стандартам в этой области. Не случайно в разработанных VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, отмечается, что эти лица «играют активную роль в уголовном разбирательстве, включая возбуждение дела, и, когда это разрешается законом или соответствует местной практике, в расследовании преступления, надзоре за законностью этих расследований, надзоре за выполнением решений суда и реализации других функций в качестве представителей интересов государств». Допустимость и целесообразность сочетания надзорных и «обвинительных» функций признаны даже долгое время выступавшим за коренную реформу органов прокуратуры Советом Европы — в принятых 6 октября 2000 г. Комитетом Министров Совета Европы Рекомендации и Объяснительном меморандуме «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия».

В.Ж. Как Вы полагаете, объем уголовно-процессуальных полномочий прокурора расширился или сузился, если сравнивать новый УПК с его предшественником?

В.У. Не уверен, что стоит подходить именно с арифметической точки зрения к работе любого из участников уголовного судопроизводства. Его основные принципы и цели, прежде всего закрепленные Конституцией России и общепризнанными международно-правовыми нормами, остались теми же. Какие-то рычаги воздействия на конечный результат уголовного преследования прокуратура утратила, какие-то обрела взамен. Процесс изменения и перераспределения функций в рамках уголовного судопроизводства постоянен. Борьба за полномочия в процессе работы над Кодексом, как это пытались изобразить некоторые политики и средства массовой информации, никогда не была для нас самоцелью. Если мы и отстаивали какие-то свои позиции, то лишь в целях осуществления всестороннего, полного и объективного разбирательства по делу вообще, и в частности для обеспечения законных прав подозреваемых и обвиняемых. В то же время хочу еще раз подчеркнуть, что основная задача должностных лиц прокуратуры и при выполнении надзорных функций, и при поддержании обвинения от имени государства — защита в рамках закона прав и интересов потерпевшей стороны. Для ее решения мы должны задействовать все соответствующие возможности, предоставляемые нам новым Кодексом. На это я постоянно ориентирую всех работников прокуратуры.

Мое личное глубокое убеждение (которое разделяют и мои коллеги) заключается в том, что именно

жертвы преступлений — потерпевшие должны быть объектом повышенной заботы государства. И потому, что зачастую прокуратура оказывается единственным их защитником, и потому, что только так мы сможем расширить и укрепить социальную базу борьбы с преступностью.

Если же под полномочиями понимать конкретный объем работы, то нам ее всегда хватало — и теперь, и сейчас. А вот требования к работе каждого прокурора и прокуратуры в целом, несомненно, возрастут. Но и готовиться к таким изменениям мы начали заблаговременно — как только Президентом России был подписан Закон о введении в действие УПК. Мы сразу ориентировали весь аппарат органов российской прокуратуры на детальное изучение Кодекса для того, чтобы в отсутствие каких-либо официальных комментариев заблаговременно, по возможности снять все проблемы с толкованием на местах отдельных положений Кодекса. Для этих целей мы подготовили и разослали на места пособие «200 ответов на вопросы, поступившие от прокуроров субъектов Российской Федерации в федеральных округах по применению нового уголовно-процессуального законодательства», подготовили также ряд приказов, регулирующих различные аспекты участия прокурора в уголовном процессе.

Кроме того, предвидя отдельные проблемы, с которыми мы неизбежно столкнемся, как только Кодекс вступит в силу (по крайней мере до устранения имеющихся в нем противоречий законодательным путем), мы ориентировали наших сотрудников на заблаговременную подготовку к их решению. Так, согласно ст. 9 Федерального закона «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» введение в действие положения ч. 2 ст. 246 УПК РФ об обязательном участии государственного обвинителя в каждом судебном разбирательстве уголовного дела вводится с 1 января 2003 г. Однако в соответствии с ч. 4 ст. 354 УПК РФ, вводимой в действие с 1 июля 2002 г., право обжалования судебного решения принадлежит государственному обвинителю, т.е. с этого момента межрайонный и вышестоящие прокуроры уже не имеют права обжалования приговоров в апелляционном и кассационном порядке. Именно поэтому в Указании Генерального прокурора РФ от 8 ноября 2001 г. прокурорам и предлагалось заранее принять ряд организационно-штатных мер для обеспечения их участия по всем уголовным делам. Очевидно, что в связи с этим объем ежедневной работы прокуроров резко возрастет. Поскольку же штатная численность прокуратуры России практически остается неизменной, придется делать все возможное и невозможное, чтобы при этом не пострадали другие направления деятельности прокуратуры, прежде всего связанные с ее надзорными функциями.

В.Ж. Как прокуратура собирается взаимодействовать с судами, учитывая, что в досудебных стадиях уголовного процесса прокурорский надзор должен теперь постоянно сочетаться с судебным контролем?

В.У. Прокурорский надзор как функция прокуратуры достаточно автономен по отношению к судебному контролю. Во многом у нас сейчас с судом схожие цели: обеспечение законности, защита прав и свобод граждан, интересов государства. Вместе с тем у нас разные методы достижения конечного результата, порядок и правовые основания соответствующей работы. При этом собственная деятельность прокуратуры, как и деятельность других государственных органов, является предметом судебного контроля.

По сути, взаимодействие и взаимное дополнение судебного контроля и прокурорского надзора стало активно развиваться с момента процессуального закрепления права на судебное обжалование действий и решений прокурора (и следователя) по уголовному делу. Только теперь объем работы суда существенно возрастет.

Так что никаких проблем взаимодействия между судами и прокуратурой — в рамках осуществления ими функций, закрепленных законом, — я не усматриваю, поскольку это — сфера сотрудничества и взаимного профессионального контроля, главной задачей которых является повышение уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности.

В.Ж. Как Вы считаете, сохранит ли предварительное следствие свою автономию по отношению к дознанию? Многие специалисты полагают, что границы между ними все более и более размываются, особенно с учетом недавних изменений, внесенных в новый УПК.

В.У. Во-первых, я не разделяю этих опасений. А во-вторых, давайте не будем заниматься гаданием на кофейной гуще. Посмотрим, как именно начнет функционировать УПК, тем более что никто не исключает возможности изменять его в дальнейшем, дополнять и развивать.

В.Ж. Насколько, с Вашей точки зрения, реально введение суда присяжных на всей территории Российской Федерации, особенно в таких регионах, как, допустим, Чечня или Дагестан? Каково вообще Ваше отношение к этой форме судопроизводства?

В.У. Прежде всего сразу оговорим два момента.

Во-первых, я уже не раз высказывал свою точку зрения на данную проблему. Но не применительно именно к Чечне и Дагестану. В одном из своих интервью я приводил пример Краснодарского края, где межнациональные отношения достаточно сильно обострены и в силу этого отбор присяжных, беспристрастных по отношению, например, к национальной принадлежности подсудимого, часто затруднен.

Да, Россия — многонациональная страна. Но не это определяет проблемы полноценного функционирования суда присяжных, а конкретная ситуация в том или ином регионе, если хотите, уровень терпимости в обществе. Ведь основное правило подбора присяжных — они должны быть толерантны, беспристрастны. Поэтому, например, судебная практика США предусматривает возможность проведения судебного процесса в районе, жители которого не освещены об обстоятельствах конкретного дела.

Говорить же о беспристрастности в регионах России, где политическая ситуация крайне нестабильна прежде всего в силу различных экстремистских проявлений, где федеральная власть вынуждена применять все имеющиеся у нее законные средства, чтобы не допустить правового беспредела, вряд ли возможно.

В этой связи полезно вспомнить российский опыт введения суда присяжных в результате судебной реформы 1864 г. Первоначально весьма широкая компетенция суда присяжных начала суживаться с первых лет их действия. Причем во многом это было объективно оправданно: и осложнением политической обстановки в стране, и, что называется, «пробуксовками» самого механизма судов присяжных.

Вот только один пример: основной причиной ужесточения Александром II правил рассмотрения дел по ряду государственных преступлений стала очевидная лояльность судов присяжных к лицам, совершавшим покушения на жизнь государственных деятелей. Оправдание присяжными В. Засулич и С. Степняка-Кравчинского, совершивших в современном понимании террористические акты, только стимулировало новые покушения. Прежде всего по этой причине Александр II распорядился, чтобы впредь все политические убийства и насильственные действия рассматривались не в судах присяжных, а передавались в ведение военного суда. Таким образом, активизация террористических проявлений со стороны революционеров детерминировала ужесточение репрессивных мер со стороны властей.

Если посмотреть на опыт современной Европы, то наиболее ярким примером избирательного подхода к введению в тех или иных регионах страны суда присяжных является Великобритания, которая ассоциируется у многих с судом присяжных. Уже не одно десятилетие дела о терроризме здесь (в отношении преступлений, связанных с деятельностью североирландских террористических группировок) рассматриваются судьей единолично. Этот вопиющий, с точки зрения европейцев, прецедент даже обжаловался Ирландией в Европейский Суд по правам человека. В то же время в самой Ирландии аналогичные дела также рассматриваются не судом присяжных, а профессиональным судом — но в количестве трех судей. Во Франции дела о терроризме рассматриваются судом

ассизов, состоящим только из профессиональных судей. И никто не считает, что этим нарушены конституционные права граждан указанных стран, их право на рассмотрение дела судом присяжных.

Во-вторых, суд присяжных как у нас в стране, так и в большинстве других государств рассматривает лишь небольшое число дел по самым тяжким преступлениям. Как свидетельствует статистика, в США рассмотренные судами присяжных дела составляют 7.6% от общего количества, в Англии — 3%, во Франции (судом ассизов) — менее 1%.

По словам посетившего недавно с официальным визитом Генеральную прокуратуру России Генерального прокурора США г-на Джона Эшкрофта и его коллег, почти каждое пятое дело, рассматриваемое судом присяжных, заканчивается оправданием (10–20% дел). При этом общепринятая практика в США — в суд присяжных выходят с так называемыми «добротными» делами, где улики достаточно обосновывают позицию обвинения. Тем не менее даже при таких обстоятельствах присяжные часто не на стороне обвинения. И это — в ситуации относительной беспристрастности «судей факта». Поэтому при введении суда присяжных в тех или иных регионах России, несомненно, возможны определенные трудности с их функционированием.

Вместе с тем хочу еще раз вернуться к опыту реформирования судебной системы в XIX в. Тогда многие противники суда присяжных заявляли о том, что российский народ еще не готов к такой форме судопроизводства. Тем не менее Комиссия по составлению Уставов в 1862 г. пришла к заключению, что «введение суда присяжных в России более необходимо, чем где бы то ни было», и что «лучше допустить на первое время некоторые изъятия из общего правила о решении вопроса о виновности или невиновности присяжными, нежели совершенно лишить народ самого естественного и самого справедливого суда».

Причем при решении вопроса о создании в тех или иных регионах суда присяжных мне как юристу очень импонирует позиция американского коллеги — г-на Д. Карлена, отмечавшего, что право на суд присяжных в США отстаивается юристами не столько на том основании, что благодаря ему стимулируется участие граждан в отправлении правосудия, сколько на том, что обеспечивается лучшая защита прав тяжущихся сторон.

И коль скоро создание суда присяжных по всей территории России — лишь вопрос времени, задачу прокурорских работников я вижу прежде всего в том, чтобы помочь в рамках своих полномочий суду присяжных реализовать эту его главную цель — защиту прав обеих сторон вне зависимости от политической или иной конъюнктуры.

В.Ж. Одним из самых «революционных» наложений нового УПК многие специалисты называют главу 40, предусматривающую особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением. Как Вы оцениваете этот институт? Не повлечет ли такое решение законодателя «массового» признания ни в чем не повинных людей? Что предполагает сделать прокуратура, чтобы этого не случилось?

В.У. Институт признания не нами придуман. Он достаточно давно и успешно существует в ряде зарубежных стран, прежде всего в США, где «сделка о признании вины» — неотделимый компонент всей системы уголовной юстиции и до 90% всех уголовных дел рассматривается в упрощенном порядке.

Российский законодатель предусмотрел, что судом проверяется добровольность решения подсудимого согласиться на признание своей вины с обязательной консультацией со своим защитником. При этом суд оценивает также собранные по делу доказательства. Ставить же под сомнение законность и беспристрастность действий суда я оснований не вижу. В случае же, если государственный обвинитель установит, что при вынесении приговора по делу были нарушены конкретные положения УПК или УК либо, что приговор был несправедлив, он, как и сторона защиты, не только вправе, но и обязан его обжаловать в кассационной или апелляционной инстанциях.

Говорить о том, повлечет или не повлечет новая практика нарушение закона, пока рано — давайте поработаем по новому УПК.

Допускаю при этом, что в дальнейшем процедура так называемой «сделки с признанием» потребует столь же детальной регламентации, как и в США, где каждый ее этап (в том числе досудебный) должен быть соответственным образом процессуально закреплён.

В.Ж. Со вступлением в силу нового УПК не произойдет ли серьезного оттока квалифицированных кадров из прокуратуры, особенно следственных кадров, в связи с тем, что многие прокуроры и следователи хотят не состязаться с адвокатом или обвиняемым, но иметь все средства для всестороннего, полного и объективного расследования преступлений?

В.У. Не вижу противоречия в том, чтобы нормальный состязательный процесс рассматривался в качестве основного средства для всестороннего, полного и объективного расследования преступлений.

А против оттока квалифицированных кадров неизменным остается одно средство — применение продуманной системы мер морального и материального стимулирования государственных обвинителей в сочетании с укреплением системы профессионального обучения.

В.Ж. Позвольте поблагодарить Вас за обстоятельные ответы на поставленные вопросы.