



ФУНКЦИИ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (БЫЛОЕ И СОВРЕМЕННОСТЬ: НЕКОТОРЫЕ УРОКИ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДУ)

Аннотация: В статье рассматриваются функции прокурора в уголовном процессе как важный и необходимый элемент обеспечения прав человека. Эти функции определяются как обязанность выполнения должностным лицом прокуратуры определенных видов процессуальной деятельности, выражающих государственно-правовое предназначение прокуратуры в обеспечении законности расследования преступлений и рассмотрения уголовных дел в суде. Проводится сравнительный правовой анализ полномочий прокурора в современном российском уголовно-процессуальном законодательстве и Уставе уголовного судопроизводства, Учреждении судебных установлений Российской Империи. Анализируются результаты Судебной реформы 1864 г., с которой связано становление российской школы государственных обвинителей. Методологическую основу проведенного сравнительно-исторического правового исследования составили диалектический метод и базирующиеся на нем общенаучные и специальные методы познания. Научная новизна статьи заключается в оригинальном взгляде автора на существующие проблемы обеспечения законности в российском уголовном судопроизводстве, роль прокурора в их обеспечении. Им убедительно, на основе анализа уголовно-процессуального законодательства Российской Империи и современной России обосновывается необходимость использования наработанного положительного опыта прокурорской деятельности, приводятся дополнительные аргументы ошибочности новелл Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», существенно сократившего полномочия прокурора.

Ключевые слова: полномочия прокурора, уголовный процесс, Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Судебная реформа, уголовное преследование, государственный обвинитель, Уголовно-процессуальный кодекс, генерал-прокурор, орган предварительного расследования.

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.4.11224

1. Функции прокурора в уголовном процессе представляют собой обязанность выполнения должностным лицом прокуратуры определенных видов процессуальной деятельности, выражающих государственно-правовое предназначение прокуратуры в обеспечении законности расследования преступлений и рассмотрения уголовных дел в суде. Функциям прокурора принадлежит ведущая роль в установлении его правового статуса как участника уголовного судопроизводства. Основными признаками, характеризующими функцию прокурора, являются: (1) признание ее законом, (2) связь с решением задач уголовного судопроизводства, (3) процессуально-правовая природа, (4) эксклюзивный характер обеспечиваемой

ее деятельности, исключающий дублирование другими государственными и негосударственными структурами. Функции прокурора в уголовном процессе, как и сам уголовный процесс, сформировались не сразу. Их появлению в современном виде, как известно, предшествовала достаточно длительная история.

2. В России прокуратура возникла как орган государева надзора, непосредственно призванный следить за исполнением законов. Как отмечал известный историк прокуратуры, занимавший должность Генерал-прокурора в 1894–1905 гг., Н.В. Муравьев, учреждение Петром Великим при Сенате должности генерал-прокурора, которому были даны вспомогательные прокурорские чины при всех

© Ястребов Владислав Борисович

* Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Заслуженный юрист Российской Федерации
[18031937@rambler.ru]
119991, Россия, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д. 1, корп. 13–14 (4-й учебный корпус).



присутственных местах, «сложилось под очевидным влиянием» шведского и французского образцов, наиболее последовательно выражавших сущность прокурорского надзора того времени. При этом Н.В. Муравьев обоснованно посчитал необходимым пояснить: «это было подражание, но из тех, которые необходимы и неизбежны в прогрессивном упорядочении и совершенствовании молодого строя, пользующегося для этого опытом более старых организаций; это было заимствование, но такое, которое имеет непреложное основание в общих всем цивилизующимся государствам юридических потребностях, и потому, будучи взято из одного, находит в другом второе отечество»¹. Высоко оценил должность главы российской прокуратуры – генерал-прокурора, выдающийся знаток русской истории В.О. Ключевский, назвав его «маховым колесом всего управления»². Уникальные надзорные свойства прокуратуры как государственно-правового института, цементирующего российскую государственность, получили развитие в важнейшем законодательном акте времен нахождения на императорском троне Екатерины II, имевшего название «Учреждения для управления губерниями». Определенный «Учреждениями» правовой статус губернского прокурора позволил ему на долгое время стать одной из ключевых фигур в системе государственного управления. Надо отдать должное крупнейшему ученому-процессуалисту И.Я. Фойницкому, с большой точностью охарактеризовавшему роль губернского прокурора: «В истории насаждения законности на русской почве институт губернских прокуроров имеет высокое значение. Он сослужил огромную службу для перехода от системы управления по личному усмотрению к системе управления подзаконного»³.

3. В качестве органа правительственного надзора прокуратура действовала вплоть до Судебной реформы 1864 г. Судебные уставы 1864 г., включая Учреждения судебных установлений, явились крупным и, безусловно, знаменательным событием не только в законодательной практике, но и всей социальной и политической жизни страны. С ними было связано устранение зависимости судов от губернаторов, внедрение в судопроизводство самостоятельного начала, создание стройной системы учреждений судебной власти, учреждение

суда присяжных, отмена теории формальных доказательств и др. Кардинально изменилось содержание деятельности прокуратуры. В уголовном судопроизводстве на нее было возложено выполнение двух функций: уголовное преследование и надзор (наблюдение) за законностью расследования преступлений. Организацию и порядок осуществления данных функций непосредственно регламентировали два из четырех законодательных актов, воплотивших главные нововведения судебной реформы: Учреждение судебных установлений (далее – Учреждение) и Устав уголовного судопроизводства (далее – УУС).

4. Учреждением судебных установлений утверждалась четкая система «лиц прокурорского надзора», состоявших при судах. К ним относились прокуроры и определенное «штатами» число товарищей прокурора (далее – прокуроры) при каждом окружном суде и при каждой судебной палате. В высшем судебном органе государства – Сенате – при его кассационных департаментах прокуратура была представлена обер-прокурорами и их товарищами (далее – прокуроры). Система организации и деятельности прокуроров и их товарищей согласно актам Судебной реформы основывалась на принципах единства и централизации, что, несомненно, при общей немногочисленности состава сотрудников, являлось важной предпосылкой эффективного выполнения возложенных на них функций. Принцип, согласно которому нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящему прокурору, действовал с момента создания прокуратуры. Действует он и в наше время. Иное дело – принцип единства в условиях «судебной прокуратуры», он особенно необходим, прежде всего, для обеспечения непрерывности судебного разбирательства (статья 131 Учреждения: «По всякому делу, производящемуся в суде гражданском или уголовном каждый прокурор может заменить своего товарища», статья 597 УУС: отлучка прокурора не прерывает судебного заседания при условии его замены другим прокурором).

В целом продуманно были определены требования, которым должны соответствовать претенденты на должности прокуроров и их товарищей. Это, прежде всего, обязательный надлежащий уровень профессиональной подготовки, о чем свидетельствовало наличие специального образования и стаж работы по юридической специальности: от четырех лет для товарища окружного прокурора до двенадцати лет для обер-прокурора кассационного департамента Сената. Данный подход к определению правил зачисления на должность прокуроров в принципе наблюдается и в современном законодательстве о прокуратуре

¹ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889, С. 269–270.

² Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование. 2004. С. 522.

³ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. С. 523.



Российской Федерации, хотя прямой аналогии, имея в виду существенные отличия между реформенной прокуратурой и нынешней, разумеется, быть не может.

5. Устав уголовного судопроизводства, оправдывая свое процессуальное предназначение, серьезное внимание уделил регламентации полномочий прокурора по осуществлению функции уголовного преследования. Возбуждение уголовного дела прокурором (статья 297 УУС) считается законным поводом к «начатию предварительного следствия». И хотя, по существу, возбуждение уголовного дела не без оснований может считаться действием, не имеющим прямого отношения к изобличению лица, причастного к совершению преступления, и, соответственно, может рассматриваться как акт, нейтральный по отношению к уголовному преследованию, без права возбуждения уголовного дела реализация функции уголовного преследования становится затруднительной, а подчас фактически и невозможной. Возбуждение уголовного дела представляет собой условие, причем условие, необходимое для осуществления уголовного преследования. В этой связи нельзя не заметить не вполне понятное изменение в 2007 г. правового статуса прокурора в УПК Российской Федерации, лишившее его права возбуждения уголовного дела. Актуальность восстановления данного полномочия очевидна, в том числе и в сопоставлении с соответствующими положениями Устава уголовного судопроизводства. Чем скорее оно произойдет, тем лучше будет для государства.

В целях реализации функции уголовного преследования прокурор мог воспользоваться своим правом присутствовать при производстве всех следственных действий. Прокурор не лишен возможности сообщать следователю свое мнение о мере пресечения в виде заключения под стражу. В данных ситуациях выполнение функции уголовного преследования, когда прокурор своими требованиями направлял предварительное следствие на получение доказательств обвинительного свойства, доказательств, необходимых для своевременного и безупречного предъявления обвинения, функция уголовного преследования смыкалась с функцией надзора за законностью расследования. Но это уже специфика прокурорской деятельности, характеризующейся взаимосвязью и известной условностью разделения названных функций. На досудебных стадиях уголовного процесса осуществляемые прокурором функции уголовного преследования и надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия достаточно тесно соприкасаются между собой, но каждая из них, бесспорно, является

самостоятельной. Уголовное преследование направлено на выявление, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления. Надзор ставит и решает задачу обеспечения точного и единообразного применения закона в ходе расследования преступлений и рассмотрения уголовного дела судом. При этом, используя право участия в производстве следственных действий и давая оценку принимаемых в уголовном судопроизводстве процессуальных решений, прокурор обязан был следить за тем, чтобы процесс получения, исследования и оценки доказательств ориентировался на установление сведений как уличающих лица, совершившего, так и оправдывающих его.

6. Устав уголовного судопроизводства наделил прокурора широкими полномочиями по реализации функции уголовного преследования при поступлении к нему уголовного дела по окончании расследования. В случае неполноты произведенного следствия прокурор имел право «потребовать дополнительные сведения или обратиться к доследованию» (статья 512 УУС). По результатам изучения материалов уголовного дела при достаточности данных для представления дела в суд прокурор составлял заключение в форме обвинительного акта (статья 519 УУС), к которому прилагался список лиц, подлежащих вызову в суд. Если прокурор приходил к выводу о том, что дело должно быть прекращено, он отражал его в заключении о прекращении уголовного дела, которое также направлялось в суд (статьи 510, 523 УУС). Следует отметить обоснованность положения закона, устанавливающего, что при направлении обвинительного акта или заключения о прекращении дела прокурор был обязан изложить свое мнение «относительно пресечения обвиняемому способов уклоняться от суда», если считал нужным изменить или отменить какую-либо из принятых ранее против него мер (статья 524 УУС).

Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор представлял сторону обвинения. Ему надлежало принимать активное участие в судебном следствии с тем, чтобы не допустить ослабления обвинения, сформулированного в обвинительном акте. Вместе с тем при неподтверждении выводов предварительного следствия в суде прокурор имел право и, соответственно, обязанность отказаться от обвинения. Создатели УУС нашли для выражения этой мысли слова, отражающие самые положительные свойства человеческого характера: «Если прокурор находит оправдание уважительным, то обязан заявить об этом суду по совести» (статья 749 УУС). Учитывая особенности рассмотрения уголовных дел судом с уча-



стием присяжных заседателей, от прокурора требовалось с высокой степенью ответственности подходить к прениям сторон по завершении судебного следствия. В соответствии с требованиями закона обвинительная речь прокурора не должна быть односторонней, в ней следовало объективно и полно освещать обстоятельства рассматриваемого судом дела.

7. Прокурорам Уставом уголовного судопроизводства определялось широкое поле деятельности для реализации функции надзора за законностью предварительного следствия. Наряду с названным выше правом принимать участие во всех следственных действиях, прокурор имел возможность беспрепятственно знакомиться с материалами уголовного дела, давать обязательные для следователей указания о направлениях расследования, производстве конкретных следственных действий, получать уведомления о применении в качестве меры пресечения содержания под стражей и др.

Прокурорский надзор за законностью рассмотрения судами уголовных дел («за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства») «сосредоточивался» в лице министра юстиции как генерал-прокурора (статья 254 Учреждения). При этом «чины прокурорского надзора по праву наблюдения за охранением законов» о выявленных нарушениях законов обязаны были сообщать председателям судебных палат или прокурорам палат, а прокуроры палат информировать о них министра юстиции как генерал-прокурора (статья 253 Учреждения). Обращает на себя внимание культура стиля реагирования судов на действия прокуроров по устранению выявленных нарушений: «Ни судебные места, ни председательствующие в оных не входят в обсуждение действий лиц прокурорского надзора, но о неправильных или противозаконных их поступках сообщают высшим чинам сего надзора по принадлежности или доводят до сведения министра юстиции (статья 252 Учреждения). По существу, надзорный характер носило участие прокурора в рассмотрении дел судами апелляционной и кассационной инстанций.

8. Сопоставляя современное положение прокурора в уголовном процессе с правовым статусом прокурора, определенном Учреждением судебных установлений, можно отметить их несомненную общность по ряду позиций. Прежде всего, это совпадение функций, выполняемых прокурорами, форм реализации функций уголовного преследования и надзора, связанных с принятием решений по делам, поступившим к прокурору по окончании следствия, форм участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел и, пожалуй, все. Различий

больше и здесь счет складывается не в пользу современной прокуратуры.

В результате Судебной реформы 1864 г., как свидетельствовал Н.В. Муравьев, прокурор, «оставаясь «стражем закона» ... сделался сильным государственным обвинителем»⁴. Одновременно Н.В. Муравьев констатировал: «Прежде участие прокурора в деле, почти незаметное при предварительном производстве, выступало лишь после постановления приговора или решения, в форме просмотра или пропуски журналов или протеста на них. Теперь же это участие, всегда предшествующее разрешению дела, ...по уголовным (делам – В.Я.) – в виде деятельного наблюдения и непосредственного уголовного преследования от самого его возникновения и до конца»⁵. Современная российская прокуратура нам для подобных выводов достаточных оснований пока не дает. В соответствии со статьей 37 УПК Российской Федерации прокурор является должностным лицом, уполномоченным осуществлять от имени государства уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Действующий УПК РФ в первые годы после вступления в силу достаточно корректно и ответственно подходил к определению статуса прокурора в досудебных стадиях. Положение изменилось после принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым в систему регулирования уголовно-процессуальных отношений были привнесены существенные новеллы. С их помощью был кардинально осуществлен пересмотр положений, определяющих статус участников уголовного судопроизводства – прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания. В отношении прокурора трансформация его полномочий оказалась настолько заметной, что среди определенной части юристов даже возникло мнение чуть ли не о полной утрате им ключевых позиций в отношении органов предварительного следствия.

Действительно, значительная, и притом существенная часть, по праву относящихся, к компетенции прокурора полномочий оказались переадресованными руководителю следственного органа. В полном объеме полномочия прокурора, связанные с реализацией функций уголовного преследования и надзора

⁴ Муравьев Н.В. указ. соч., С.438.

⁵ Муравьев Н.В. указ. соч., С.438.



за процессуальной деятельностью сохранились только в отношении дознавателей. Кроме того, прокурор лишился права возбуждения уголовного дела, отстранения следователя от дальнейшего производства расследования, из компетенции прокурора почти на 3 года было исключено право отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя и т.д. Говорить при таких условиях об активном наблюдении прокурора за следствием, скорее всего, не приходится. Также затруднительно утверждать о возможностях прокурора осуществлять уголовное преследование от его «возникновения и до конца». Уроки шестидесятых годов девятнадцатого столетия, что называется, не оказали должного влияния на наших законодателей.

9. С Судебной реформой связано становление российской школы государственных обвинителей. Несмотря на появление принципиально новой системы судов, новых форм судебной деятельности, в том числе публичного характера, в России за сравнительно короткий срок сформировался свой, особый тип государственного обвинителя: лишенный позы, не склонный к унижению лиц, оказавшихся на скамье подсудимых, следующий голосу закона, разума и совести, рассудительно и беспристрастно стремящийся к поиску и утверждению истины. Не случайно А.Ф. Кони, прослуживший не один год в должности прокурора и судьи, выделял в качестве черт русского типа обвинителей такие, как: спокойствие, отсутствие личного озлобления против подсудимого, опрятность приемов обвинения, чуждая возбуждению страстей и искажению данных манера поведения, отсутствие лицедейства в голосе, в жесте и способе держать себя в суде. Настолько корректно вели себя обвинители в процессе рассмотрения уголовных дел, что, наблюдая их со стороны, подчас трудно было применить к ним понятие должностного лица, осуществлявшего судебное преследование. Хорошим уроком для современных правоведов, особенно представляющих прокурорский корпус в суде, может служить следование традициям, основанным блестящей плеядой судебных ораторов, выступавших государственными обвинителями: П.А. Александрова, С.А. Андреевского, В.И. Жуковского и др.

10. Забвение положительных нововведений, достигнутых благодаря Судебной реформе 1864 г. отнюдь не мешает некоторым критикам прокуратуры превозносить допущенные реформаторами ошибки, связанные со значительным ограничением надзорной функции прокуратуры, которая, если не безусловно, то, тем не менее, вполне удовлетворительно осуществлялась «губернской» прокуратурой.

Вспомним оценку, которую дал этой «теневой» стороне реформы крупнейший российский судебный деятель А.Ф. Кони, который сказал: «Совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему «обвинительную обособленность», быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с потребностями нашего губернского строя»⁶.

Нелишне отметить, что акцентирование внимания в устных высказываниях и печатных трудах отдельных авторов на существенном ограничении в документах Судебной реформы сферы действия надзорной функции в целом, негативно отражается и на практике реализации функции надзора прокуратуры за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия. Маскируемые лозунгами обеспечения независимости следователей от влияния прокуратуры, акции, направленные на ослабление правозащитного потенциала прокурорского надзора, могут привести и, по сути, уже приводят к общественно опасным последствиям в виде обострения криминогенной ситуации в стране. Прокурор, когда имел право свободного доступа к уголовным делам в прошлые годы, никогда не вмешивался в работу следователя, пока расследование осуществлялось в нормальном режиме, без нарушения законов. Но он не мог проявлять безразличие, если следствие шло ошибочным путем, заходило в тупик, если возникла реальная опасность утверждения атмосферы беззакония. Вот тогда и появлялись указания прокурора. Большинство следователей такое вмешательство воспринималось с пониманием, а нередко и с благодарностью.

Сейчас практика взаимоотношений следователя и прокурора выглядит иначе. Их общение в соответствии с действующим законодательством осуществляется при посредничестве руководителя следственного органа, что трудно признать нормальным. И здесь полезно вспомнить о нормах, содержащихся в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г., согласно которым прокурор не был связан с какими-либо препятствиями в получении нужной информации о ходе расследования, а следователь, который, между прочим, считался членом окружного суда, с большим вниманием относился к указаниям и рекомендациям прокурора.

Надзорные полномочия прокурора повышают его возможности более эффективно выполнять роль органа уголовного преследования. В свою очередь, именно осуществляемые проку-

⁶ Кони А.Ф. Собр. Соч. Т.5. М., 1968, С. 7.



рором действия по уголовному преследованию придадут наблюдению за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия точную целевую направленность, позволяют профессионально добиваться выполнения требований закона о том, чтобы каждый виновный получил заслуженное справедливое

наказание. Объективный анализ значения каждой из обеих функций, выполняемых прокурором на досудебных стадиях уголовного процесса, дает основания считать каждую функцию необходимой и обязательной, исключает любую возможность, в любой форме принижения значимости какой-либо одной из них.

Библиография

1. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912.
2. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889.
3. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование. 2004.

References

1. Foinitskii I.Ya. Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva. SPb., 1912.
2. Murav'ev N.V. Prokurorskii nadzor v ego ustroistve i deyatel'nosti. M., 1889.
3. Klyuchevskii V.O. Russkaya istoriya. Polnyi kurs leksii. M.: OLMA-PRESS Obrazovanie. 2004.

Материал поступил в редакцию 1 марта 2014 г.