



Право законодательной инициативы в уголовном процессе как гарантия устранения правовой неопределенности

Станислав Александрович Батманов

Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия, sbatmanov@sfedu.ru

Аннотация. Устранение правовой неопределенности уголовно-процессуального законодательства является одним из важнейших способов повышения качества и эффективности деятельности по борьбе с преступностью. Автор обосновывает необходимость наделяния Генерального прокурора РФ и Федеральной палаты адвокатов правом законодательной инициативы. Такая форма участия прокуратуры и адвокатуры в правотворческом процессе обеспечивает оперативное реагирование на дефекты правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности.

Ключевые слова: адвокатура, дефекты законодательства, законодательная инициатива, правовая неопределенность, прокуратора, уголовный процесс, устранение неопределенности

Для цитирования: Батманов С. А. Право законодательной инициативы в уголовном процессе как гарантия устранения правовой неопределенности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 3. С. 117–121. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-3-117-121>. EDN WZJTDF

Problems of Criminal Law and Process

Original article

The right of legislative initiative in criminal proceedings as a guarantee of elimination of legal uncertainty

Stanislav A. Batmanov

Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia, sbatmanov@sfedu.ru

Abstract. Elimination of the legal uncertainty of the criminal procedure legislation is one of the most important ways to improve the quality and effectiveness of activities to combat crime. The author substantiates the need to endow the Prosecutor General of the Russian Federation and the Federal Chamber of Lawyers with the right of legislative initiative. This form of participation of the Prosecutor's office and the bar in the law-making process will ensure prompt response to defects in the legal regulation of criminal procedural activities.

Keywords: legal uncertainty, elimination of uncertainty, criminal procedure, advocacy, prosecutor's office, legislative initiative, legislative defects

For citation: Batmanov S. A. The right of legislative initiative in criminal proceedings as a guarantee of elimination of legal uncertainty. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(3):117–121. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-3-117-121>. EDN WZJTDF

Неопределенность уголовно-процессуального законодательства, бесспорно, является фактором, существенно снижающим качество правосудия. Поэтому устранение и преодоление неопределенности законодательства является важной задачей науки и практики.

По нашему мнению, эффективное решение проблемы неопределенности в уголовном судопроизводстве невозможно без участия субъектов уголовного процесса. Несмотря на то, что в УПК РФ отсутствуют конкретные механизмы преодоления правовой неопределенности в ходе деятельности правоприменителя, дискреционные полномочия субъектов уголовного процесса позволяют им решать отдельные казусы в праве, в связи с чем данная деятельность осуществляется в пределах принципов уголовно-процессуального права.

А вот проблеме устранения правовой неопределенности в уголовном процессе, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания, что создает определенный вакуум в юридической науке. Совершенствование уголовно-процессуального закона производится, как правило, на основании сухой статистики без реальной обратной связи с правоприменителями. Поэтому устранение неопределенных норм происходит недостаточно своевременно и эффективно.

Преодоление правовой неопределенности, как мы отметили выше, происходит строго в рамках принципов уголовного судопроизводства. Устранение неопределенности производится вне отраслевых рамок, в связи с чем автоматическая экстраполяция принципов уголовно-процессуального права недопустима, тем не менее, устранение должно осуществляться с учетом специфики уголовно-процессуального права, его природы и назначения, что говорит о важном значении основных положений УПК РФ в устранении неопределенности. Как верно отмечается в науке, строгое соблюдение всех норм закона будет выступать гарантией профессиональной борьбы всей правоохранительной системы со всеми преступными элементами. Научно обоснованные принципы уголовного процесса способствуют повышению эффективности расследования преступлений и надлежащему обеспечению прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве.

Таким образом, несмотря на недопустимость автоматического применения принципов уголовно-процессуального права в механизмах устранения правовой неопределенности, эти принципы обязательно должны учитываться субъектами такой деятельности.

Учитывать принципы уголовного процесса необходимо, в том числе, для понимания структуры уголовно-процессуальной деятельности, что позволит более качественно работать над устранением неопределенности. Наиболее наглядно особенность современного уголовного судопроизводства отражена в принципе состязательности. Состязательный процесс предполагает не только разделение процессуальных функций, но и равноправие стороны обвинения и защиты перед судом. Безусловно, прямого отношения к вопросу устранения правовой неопределенности данное положение не имеет, однако сущность состязательности должна учитываться, в том числе, в научной разработке проблемы.

Основным способом устранения неопределенности является реформирование законодательства, а единственно возможным механизмом совершенствования законодательства является его изменение законодательной властью. Несмотря на то, что многие субъекты права могут предлагать свои идеи для изменения закона, делают они это опосредованно, в то время как правом законодательной инициативой справедливо наделен ограниченный круг государственных органов. Тем не менее, именно право законодательной инициативы позволяет своевременно воздействовать на состояние закона.

Таким образом, наиболее эффективно устранять правовую неопределенность могут субъекты, наделенные правом законодательной инициативы, а все остальные должны формулировать для них свои предложения в надежде, что будут услышаны, а идеи по устранению неопределенности достаточно быстро рассмотрены.

В настоящее время из субъектов уголовного судопроизводства право законодательной инициативы принадлежит Верховному Суду Российской Федерации по вопросам его ведения. Мы полностью разделяем позицию Конституции РФ, в соответствии с которой судебная система играет ключевую роль как в устранении, так и в преодолении правовой неопределенности.

Вместе с тем, несмотря на то, что в уголовном судопроизводстве суд участвует на всех стадиях процесса, полноценно его основная функция осуществления правосудия раскрывается в ходе судебного производства, а в досудебном производстве деятельность судебной власти сводится к судебному контролю, инициатива которого исходит от других участников, так как суд не может самостоятельно инициировать проверку законности решений следователя и т.д.

В этой связи, с учетом природы принципа состязательности полагаем, что для повышения эффективности устранения правовой неопределенности необходимо наделить Генерального прокурора РФ и Федеральную палату адвокатов правом законодательной инициативы по вопросам совершенствования уголовного судопроизводства.

В уголовном судопроизводстве прокурор является особым участником и его полномочия можно охарактеризовать как комплексные. Особенность его процессуального положения определяется спецификой его функций: уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В целом назначение прокуратуры неразрывно связано с обеспечением законности и защитой прав человека.

Действительно, в вопросах повышения эффективности участия прокурора в уголовном процессе существуют самые разные мнения. Иной раз даже противоположные. Однако, на наш взгляд, вопрос совершенствования процессуального положения прокурора должен решаться посредством фундаментальных законодательных действий, которые позволят Генеральному прокурору РФ наиболее эффективно воздействовать на законность уголовного судопроизводства.

В этой связи, полагаем, что Генерального прокурора РФ необходимо наделить правом законодательной инициативы по вопросам его ведения.

Эта идея является не новой. Более того, до 1993 года Генеральный прокурор СССР обладал правом законодательной инициативы. В науке, и на практике неоднократно поднимался вопрос о наделении прокурора таким правом, однако практического применения и широкого обсуждения этот вопрос так и не получил.

На сегодняшний день прокурор участвует в законотворческом процессе, но ограниченность участия приводит к снижению эффективности данной деятельности, что неизбежно сказывается и на одном из важнейших направлений прокурорской работы – обеспечение законности уголовного судопроизводства и уголовное преследование. Как верно подметили в науке, при реализации законодательной инициативы, где **субъект-автор и субъект реализации права не совпадают, существует риск несоблюдения общей концепции автора законопроекта или части законотворческих предложений**. Так, прокуратура в рамках реализации законодательной инициативы разработала законопроект N 321865-6 «О внесении изменений в УПК РФ» (в части совершенствования особого порядка судебного разбирательства). Законопроект был направлен практически всем субъектам права реализации, но право на реализацию законодательной инициативы по внесению в Государственную Думу осуществлено Правительством РФ. Полномочный представитель Генерального прокурора РФ в Государственной Думе впоследствии указал на неполное соблюдение и учет положений законопроекта при его внесении [1, стр. 50–55].

Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве предполагают его **обязательное** участие на всех стадиях уголовного судопроизводства: исключительных и неисключительных, начиная с возбуждения уголовного дела. Следовательно, прокурор так или иначе задействован в разрешении любого вопроса, возникающего в ходе уголовного судопроизводства. Прокурор также рассматривает жалобы стороны защиты, потерпевшего, опротестовывает незаконные, по его мнению, судебные акты и т.д. Весь этот спектр полномочий, которые в силу своей природы являются его обязанностью, позволяют собрать достаточно обширную статистику нарушений и понимание проблем, возникающих в уголовном процессе.

Стоит отметить, что несмотря на то, что прокурор отнесен УПК РФ к стороне обвинения, его функция значительно шире и не тождественна обвинению. Деятельность прокурора может и должна быть направлена также и на обеспечение прав стороны защиты, что отражается и в УПК РФ, и в ведомственных приказах: *На всех стадиях досудебного производства особое внимание обращать на соблюдение права подозреваемого и обвиняемого на защиту. При этом иметь в виду, что заявленный этими лицами отказ от защитника не должен быть вынужденным и может быть принят лишь при наличии реальной возможности участия защитника в деле* (п. 1.9. Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2007 N 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»)¹ [1].

Таким образом, прокурор является единственным участником уголовного судопроизводства, который обязательно участвует на всех стадиях процесса и при этом не имеет строгой направленности на реализацию обвинительной или оправдательной функции, а главным образом стремиться к обеспечению законности.

Но реагировать на нарушения законности прокурор может только в конкретном деле, в конкретном казусе, в то время как на системные проблемы уголовного судопроизводства прокурор воздействовать не имеет возможности. Да, прокурор в большинстве субъектов РФ наделен правом законодательной инициативы, однако уголовное судопроизводство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации.

Мы считаем, что, устранять и оперативно реагировать на изменяющиеся общественные уголовно-процессуальные отношения может и должен прокурор, так как у него имеется для этого все необходимое, кроме самого главного – права законодательной инициативы.

В этой связи, полагаем, что совершенствование законодательного регулирования положения прокурора в уголовном процессе неразрывно связано с возможностью инициативного участия прокурора в работе по развитию законодательства.

Идея наделения адвокатуры правом законодательной инициативы мало обсуждается в юридической науке. В основном подобные предложения формулируются в прессе или в ходе публичных выступлений², в связи с чем научная основа данных проектов невелика. Как правило, авторы подобных инициатив предлагают наделить Федеральную палату адвокатов РФ правом законодательной инициативы для того, чтобы адвокатура могла обеспечивать баланс между стороной защиты и обвинения. Ввиду отсутствия активной публикационной активности представителей адвокатуры по теме участия ФПА РФ в законотворческой деятельности и устранения неопределенности, материалов и научно обоснованных предложений крайне мало.

Наделение адвокатуры правом законодательной инициативы, по нашему мнению, должно преследовать более высокие, фундаментальные цели, а именно совершенствование законодательства в целом и устранение правовой неопределенности в частности.

Адвокат в уголовном судопроизводстве имеет ряд общих черт с прокуратурой (как бы странно это не казалось):

- участвует на всех стадиях уголовного процесса;
- является профессиональным юристом;
- может выступать не только на стороне защиты, но и на стороне обвинения (представление интересов потерпевшего);

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2007 N 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // Законность. 2008. № 2.

² См., например: URL: <https://fparf.ru/news/media/v-zashchitu-advokatskoy-deyatelnosti/> (дата обращения 01.07.2023 г.)

- работает не только в сфере уголовного судопроизводства, но и в других отраслях права, что формирует широкий «правовой кругозор»;
- взаимодействует с различными ведомствами, участвующими в уголовно-процессуальной деятельности.

Однако в отличие от прокурора, адвокат не является органом государственной власти и реализует свои функции без административного ресурса.

Таким образом, адвокатура обладает достаточным объемом компетенций, опыта и других составляющих, которые позволяют ей выявлять неопределенные нормы и предлагать пути решения проблем в уголовно-процессуальном праве, при этом выступая своего рода противовесом государственным органам, предлагая законодательным органам альтернативный взгляд на несовершенные и неопределенные нормы закона. Как верно отметил вице-президента ФПА Толчеев М.Н. в интервью «Независимой газете», существует тенденция к фактическому превалированию государства над правом, когда в правотворчестве и правоприменении у государства нет сильного и независимого от него конкурента, имеющего право быть услышанным¹. А по-настоящему быть услышанным в вопросах совершенствования права можно быть только через законодательную инициативу.

Конечно, обозначенные предложения требуют серьезного изменения законодательства, в первую очередь Конституции РФ, либо создания альтернативного механизма непосредственного участия Генерального прокурора РФ и Адвокатуры РФ в законотворческой деятельности в сфере уголовного судопроизводства. Такой подход вытекает из специфики состязательного уголовного процесса и позволит наиболее эффективно решить проблему правовой неопределенности. Однако для этого необходимо сформировать научную базу потенциальных изменений, а также требуется активное участия научных работников прокуратуры и адвокатского сообщества в работе по данным вопросам.

Список источников

1. Фомичева О. А. Прокуратура как субъект права законодательной инициативы в законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 50–55.

References

1. Fomicheva O. A. Prosecutor's office as a subject of the right of legislative initiative in legislative activity. *State power and local self-government*. 2018;(10):50–55. (In Russ.)

Информация об авторе

С. А. Батманов – старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Южного федерального университета.

Information about the author

S. A. Batmanov – Senior Lecturer at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the Faculty of Law of the Southern Federal University.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest

Статья поступила в редакцию 26.07.2023; одобрена после рецензирования 14.08.2023; принята к публикации 15.08.2023.

The article was submitted 26.07.2023; approved after reviewing 14.08.2023; accepted for publication 15.08.2023.

¹ URL: https://www.ng.ru/politics/2021-05-25/3_8156_lawyers.html (дата обращения 01.07.2023 г.)