

ОСОБЫЙ ПОРЯДОК ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ЛИЦ В КОНТЕКСТЕ РАВЕНСТВА ВСЕХ ПЕРЕД ЗАКОНОМ И СУДОМ

Статья посвящена особенностям производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц в контексте конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом. Авторы анализируют действующее избирательное и уголовно-процессуальное законодательство по вопросам, касающимся предоставления кандидатам в депутаты Государственной думы ФС РФ дополнительных процессуальных гарантий, и предлагают пути его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: равенство; закон; суд.

Часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, принятой 12.12.1993 г., устанавливает равенство всех перед законом и судом. Конституционный Суд Российской Федерации, раскрывая содержание принципа равенства, закрепленного в данной статье, в своем постановлении от 27.12.1999 г. № 19-П указал, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств [1].

При этом в качестве исключения из общего правила Основной закон называет 4 категории лиц, в отношении которых предусмотрен особый порядок привлечения к уголовной ответственности. К ним относятся Президент Российской Федерации (ст. 91), члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы (ст. 98) и судьи (ст. 122).

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ), действующем с 01.07.2002 г., нормы, закрепляющие особенности производства в отношении конкретных лиц, получили свое дальнейшее развитие.

Эти нормы содержатся в гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» УПК РФ. В ст. 447 данной главы перечислены лица, в отношении которых применяется, как указывает законодатель, особый (читай – усложненный) порядок производства по уголовным делам.

На момент принятия процессуального закона к таковым относились члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления; судьи Конституционного Суда РФ, судьи федерального суда общей юрисдикции, федерального арбитражного суда, мировые судьи, судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместители, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, кандидат в Президенты Российской Федерации, а также прокуроры, следователи и адвокаты.

Проанализировав данный перечень, можно сделать вывод о том, что ст. 447 УПК РФ установила дополнительные гарантии профессиональной деятельности лиц,

направленные на обеспечение нормального функционирования государства, в том числе связанные с разделением властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также осуществлением правоохранительной функции государства.

Пожалуй, единственным исключением из таких «гарантий деятельности», в силу особого положения и социального статуса, являлся Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, и кандидат в Президенты Российской Федерации.

Тем не менее, спустя короткий промежуток времени, еще до принятия УПК РФ и до начала его действия, 15.06.2002 г. Государственной Думой ФС РФ был принят ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав») [2], который существенно изменил сложившуюся систему иммунитетов и привилегий.

Так, ч. 4 ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливала, что *зарегистрированный кандидат* (лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата) не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест, прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (в редакции Федерального закона от 02.03.2007 г. № 24-ФЗ).

Данное правило было разъяснено в п. 3 ч. 5 письма Генпрокуратуры РФ от 22.12.2003 г. № 36-12-03 «О методических рекомендациях «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан» [3], где указывалось, что «согласно п. 4 ст. 41 Закона об основных гарантиях зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности. Санкцию в отношении соответствующих кандидатов ... вправе давать только прокурор... под которым понимается Генеральный прокурор РФ, прокурор субъекта Российской Федерации и прокурор районного звена, что исключает возможность участия в указанной процедуре заместителей прокурора, не исполняющих временно его обязанности».

Из изложенного выше следует два вывода.

Вывод первый. Вступив в законную силу, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» породил коллизию правовых норм, которая, по нашему мнению, выражалась в следующем.

С одной стороны, в соответствии с правилами ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 УПК РФ, с учетом конституционно-

правового смысла ст. 7 УПК РФ, выявленного в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П [4], порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается УПК РФ. Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий настоящему Кодексу.

С другой стороны, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» был принят позднее УПК РФ и является, по сравнению с последним, специальным федеральным законом, устанавливающим правовые гарантии деятельности депутатов.

Вопрос о том, какой законодательный акт должен подлежать применению при наличии поводов и оснований для возбуждения уголовного дела в отношении кандидата в депутаты, до недавнего времени оставался дискуссионным.

Кроме того, неясна была и принципиальная позиция законодателя по данному вопросу. Принимая в 2001 г. УПК РФ, он попытался аккумулировать в кодексе все правила, касающиеся уголовного судопроизводства, что можно оценивать только положительно, а спустя всего год после издания процессуального закона принял федеральный закон, формально вносящий изменения в уже упомянутый нами перечень лиц, обладающих иммунитетом.

Высшие судебные инстанции данный вопрос оставили без внимания, а складывающаяся судебная практика делала небесспорный вывод о приоритетном применении, в случае возникновения такой коллизии, ч. 4 ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» [5].

Вывод второй. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», устанавливая особенности производства по уголовному делу также и в отношении кандидата в депутаты соответствующего законодательного (представительного) органа власти, будь то Государственная Дума или законодательный орган субъекта РФ, по существу, установил дополнительные гарантии лицам, не осуществляющим непосредственно законодательную функцию, а лишь претендующим на её осуществление.

Спустя 6 лет после вступления в силу УПК РФ и почти 5 лет после со дня введения в действие ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», 20.02.2007 г. Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект, которым, в числе прочих изменений, предлагалось упоминавшуюся ранее часть первую ст. 447, где указаны категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, дополнить п. 10 следующего содержания: «10) зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, зарегистрированного кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» [6].

Пояснительная записка обосновывала предлагаемое новшество простой ссылкой на уже упоминавшееся положение ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» [7].

Уже 26.04.2007 г. свет увидел федеральный закон № 64-ФЗ [8], который внес изменения в список лиц, указанных ст. 447 УПК РФ, дополнив его зарегистрированными кандидатами в депутаты Государственной

Думы и зарегистрированными кандидатами в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу правил, содержащихся в пп. 13, 14 ч. 2 ст. 448 УПК РФ, уголовное дело в отношении зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы и зарегистрированного кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации возбуждается следователем с согласия, соответственно уровню выборов, Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации или руководителя следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

24.07.2007 г. [9] в соответствии с УПК РФ была приведена и ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», которая на сегодняшний день фактически дублирует упомянутый выше порядок.

Таким образом, законодатель решил проблему, вызванную несоответствием УПК РФ и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» и связанную с дополнительными уголовно-процессуальными гарантиями кандидатов в депутаты, в пользу последних.

При таких обстоятельствах напрашивается вывод о том, что пресловутый «особый порядок производства по уголовному делу в отношении отдельных категорий лиц» за последние 5 лет действия уголовно-процессуального закона постепенно распространяет свое действие на всё более возрастающий круг «привилегированных» лиц. Такое положение, с точки зрения справедливости и равенства прав всех перед законом и судом, вряд ли можно признать обоснованным укладываемым в единую систему отношений.

При этом заметим, что само по себе появление в УПК РФ гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» труднообъяснимо.

В Проекте УПК РФ, принятом Государственной Думой в первом чтении 06.06.1997 г. [10], она отсутствовала, появилась только после него, во втором чтении. При этом, на наш взгляд, без соответствующего тому обоснования [11]. Для устранения очевидных недостатков гл. 52 УПК РФ неоднократно подвергалась корректировке [12].

Очередные изменения, касающиеся расширения перечня лиц, в отношении которых уголовное дело возбуждается в особом порядке, были внесены в неё 05.06.2007 г.

Обратившись к вопросу о необходимости распространения на то или иное лицо дополнительных, в том числе уголовно-процессуальных, гарантий деятельности, мы увидим, что впервые на уровне высших судебных инстанций такой вопрос ставился более 10 лет назад, ещё в 1996 г.

В частности, в Конституционный Суд Российской Федерации поступила жалоба граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша на нарушение их конституционных прав п. 3 ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Основанием к рассмотрению дела явилась, по мнению заявителей, обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции России п. 3 ст. 16 названного Закона, предусматривающий, что

уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только при наличии на то согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. На сегодняшний день аналогичное правило содержится в п. 2 ч. 1 ст. 447, пп. 3–5 ч. 1 ст. 448 УПК РФ.

Отвергая доводы заявителей, Конституционный Суд РФ в п. 2 мотивировочной части постановления № 6-П от 07.03.1996 г. указал, что конституционное положение о неприкосновенности судьи, закрепляющее один из существенных элементов статуса судьи и важнейшую гарантию его профессиональной деятельности (выделено нами), направлено на обеспечение основ конституционного строя, связанных с разделением властей, самостоятельностью и независимостью судебной власти (ст. 10 и 120 Конституции Российской Федерации). Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов и, прежде всего, интересов правосудия [13].

Данным постановлением Конституционный Суд РФ, по нашему мнению, определил смысл таких уголовно-процессуальных гарантий (по существу привилегии для отдельных категорий граждан), как особый порядок привлечения отдельных категорий лиц к уголовной ответственности.

При этом, как указал суд, при отнесении лица к категории «особых», необходимо исходить из того, что это необходимо гражданину в связи с занятием им определенной должности и осуществлением в связи с занятием этой должности деятельности, обеспечивающей интересы Российской Федерации как государственного образования. От предложенного критерия Конституционный Суд РФ не отошёл и уже после принятия УПК РФ 2002 г. Так, в 2004 г. им была рассмотрена жалоба губернатора Эвенкийского автономного округа Б.Н. Золотарева, который оспаривал конституционность ст. 447 УПК РФ.

Следуя логике Постановления № 6-П от 07.03.1996 г., в п. 2 мотивировочной части определения № 26-О от 06.02.2004 г. Конституционный Суд РФ указал, что «особый порядок (*возбуждения уголовного дела*) установлен в целях обеспечения беспрепятственного исполнения указанными (*в гл. 52 УПК РФ*) лицами своих профессиональных либо иных обязанностей, их независимости и самостоятельности, исключения попыток необоснованного привлечения к уголовной ответственности. Повышенные гарантии неприкосновенности этих лиц обусловлены их особым правовым статусом и являются важным условием защиты публичных интересов, связанных с характером выполняемых ими профессиональных функций» [14].

Соглашаясь с мотивировкой и выводами Конституционного Суда РФ, мы убеждены, что критерием отнесения лица к категории лиц, в отношении которых дело возбуждается в особом порядке, должно являться осуществление деятельности либо занятие должности, обеспечивающей государственные интересы РФ. Данный критерий, выдвинутый Конституционным Судом РФ, законодателем отвергнут не был.

Вместе с тем отношения, складывающиеся в отношении данной категории лиц, расходятся с ранее заявленными.

От логической связи причина (в нашем случае занятие определенной должности) и следствие (особый по-

рядок привлечения к ответственности) осталось только следствие, отразившееся во введении в УПК РФ дополнительных категорий субъектов, в отношении которых осуществляется особый уголовно-процессуальный порядок привлечения к ответственности. И притом, по нашему мнению, безмотивное, если судить по содержанию пояснительных записок к проектам Федеральных законов о внесении изменений и дополнений в УПК РФ. Вместо обоснования отнесения действующих субъектов к «особой категории лиц» законодатель создает привилегии все новым субъектам.

Более того, использование критерия – необходимость обеспечения государственной деятельности лиц – ставит под сомнение обоснованность последних изменений в УПК РФ. Так, положение, уже упомянутого нами п. 10 ч. 1 ст. 447 УПК РФ, касающееся кандидатов в депутаты Государственной Думы и кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации, предоставляет привилегии гражданам, которые только претендуют на занятие должности, требующей государственной защиты. И эта ситуация сложилась в преддверии выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, которые были назначены на 2 декабря 2007 г. [15]. Сложившаяся ситуация осложнялась и новым порядком проведения выборов. Дело в том, что ч. 2 ст. 3 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы» установлено, что депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы ФС РФ.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 7 того же закона, кандидаты в депутаты Государственной Думы (далее – кандидаты) выдвигаются только (выделено нами) в составе федеральных списков кандидатов. Такое выдвижение осуществляется исключительно политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Максимальное число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов от одной партии, не может превышать 600 человек (ч. 22 ст. 26 Закона о выборах депутатов). Количественный порог кандидатов, как и список лиц, указанных в ст. 447 УПК РФ, имеет тенденцию к расширению. Изначально он составлял 500 человек, а с 30.04.2007 г. – уже 600. Изменения в этой части были внесены уже упоминавшимся ранее Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 64-ФЗ.

При этом федеральные списки кандидатов предоставляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы (ч. 1 ст. 38 Закона о выборах депутатов).

Такие списки, применительно к ближайшим выборам, были представлены политическими партиями в ЦИК РФ до 5 октября 2007 г.

С этого момента в срок, не превышающий 10 дней, избирательная комиссия, проверив соответствие порядка выдвижения списка кандидатов требованиям закона, принимает решение о регистрации списка кандидатов (об отказе в регистрации).

Следует отметить, что после последней регистрации на территории нашей страны появилось 4684 гражданина РФ из 11 партий (по сведениям ЦИК РФ по состоянию на 29.10.2007 г.), т.е. свыше 4,5 тысяч лиц, уголовное дело в отношении которых возбуждается в особом, предусмотренном гл. 52 УПК РФ, порядке.

Если же исходить из того, что численность депутатов Государственной Думы составляет только 450 человек, то создание «особого» льготного правового режима для столь объемной социальной группы вряд ли можно признать целесообразным.

По протяженности существования во времени эта категория лиц – самая непродолжительно существующая. Срок ее «жизни» составляет в среднем около 3 месяцев.

Сложившийся порядок формирует широкие возможности включения в список кандидатов лиц, не планирующих (в том числе не имеющих реальной возможности) стать депутатом законодательного органа и желающих попасть в список лишь с одной целью – приобрести временный иммунитет от привлечения к уголовной ответственности.

Подводя итоги изложенному выше, приходим к следующим выводам:

1. Исходя из необходимости обеспечения принципов равенства и справедливости в уголовном судопроизводстве в отношении всех лиц, УПК РФ должен содержать равные гарантии по привлечению лиц к ответственности.

2. Поскольку уголовно-процессуальное право – отрасль публичного права, то исключения, которые возможны и обусловлены сложившейся ситуацией, на наш

взгляд, допустимы лишь в целях обеспечения государственной деятельности указанных в Конституции РФ лиц.

3. Активное изменение данного перечня позволяет предположить два объяснения: либо трансформируются взгляды законодателя на необходимость распространения особого порядка привлечения к ответственности на новые категории лиц, либо ставится под сомнение целесообразность самого существования особого порядка в отношении новых категорий российских граждан.

4. Соблюдение государственных интересов требует постановки и решения вопроса о целесообразности существования перечня лиц, особый порядок привлечения к ответственности которых не обусловлен Основным законом страны и не опирается на конституционно-правовое толкование, высказанное Конституционным Судом в постановлении от 07.03.1996 г. № 6-П. В этих условиях следует признать, что положения гл. 52 УПК РФ не соответствует Конституции РФ в части, касающейся привилегий по привлечению к уголовной ответственности отдельных категорий лиц.

5. Указанные законодателем в федеральных законах исключения в отношении отдельных категорий лиц – «островки независимости» – не способствуют в целом обеспечению одной из государственных функций: обеспечению внутренней безопасности, реализации которой служит уголовное судопроизводство.

6. Изложенное подрывает положение Конституции РФ о равенстве всех перед законом и, следовательно, подрывает основы справедливости и равенства, провозглашенные основным законом.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малокова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани»* // Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 354.
2. *Российская газета*. 15.06.2002. № 106.
3. *Письмо Генпрокуратуры РФ от 22.12.2003 № 36-12-03*. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»* // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2804.
5. *Бюллетень судебной практики по уголовным делам и делам об административных правонарушениях Свердловского областного суда, утв. постановлением президиума Свердловского областного суда от 23.03.2005 г. (первый квартал 2005 г. (7))* // СПС «КонсультантПлюс».
6. *Проект федерального закона № 397076-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»* // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Заключение Правового управления аппарата Государственной Думы ФС РФ от 05.03.2007 № 2.2-1/780 по проекту федерального закона № 397076-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»* // СПС «КонсультантПлюс».
8. *ФЗ от 26.04.2007 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права человека на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и “Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации”, а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»* // Собрание законодательства РФ. 30.04.2007. № 18. Ст. 2118.
9. *ФЗ от 24.07.2007 № 214-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4011.
10. *Проект Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации № 97700236-2* // СПС «КонсультантПлюс».
11. *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 49. Ст. 4604.
12. *Федеральный закон от 29.05.2002 № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»* // Российская газета. 01.06.2002. № 98.
13. *Постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.1996 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша»* // Собрание законодательства РФ. 01.04.1996. № 14. Ст. 1549.
14. *Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Эвенкийского автономного округа о проверке конституционности положений статьи 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ»* // Вестник Конституционного Суда. 2004. № 5.
15. *Указ Президента Российской Федерации «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»* // Российская газета. 05.09.2007. № 195.

Статья представлена научной редакцией «Право» 5 мая 2009 г.