

**АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

**НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ:  
ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

---

**Сборник статей**

**Москва • 2010**

УДК 340  
ББК 67.0  
А43

***Рецензенты:***

**А.Ю. Винокуров**, доктор юридических наук, профессор;

**Э.Н. Жевлаков**, доктор юридических наук, профессор;

**А.Г. Халиулин**, доктор юридических наук, профессор.

А43

**Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых:** сб. ст. (по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 13.11.2009) / под ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. – 92 с.

В сборнике объединены материалы выступлений молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по проблемам прокурорского надзора, гражданского, уголовного, уголовно-процессуального права и криминологии, представленные в рамках научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых», состоявшейся 13 ноября 2009 года.

Предназначен для работников органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

УДК 340  
ББК 67.0

©Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2010

**С.В. Березиков,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

### **Правовая природа института изменения осужденному условий отбывания наказания**

Результаты реализации уголовно-исполнительной политики государства в условиях значительного уровня криминализации общества заставляют задуматься о причинах ее очевидно низкой эффективности. Факторы, определяющие данное обстоятельство, носят многоаспектный характер.

На основе анализа Концепции развития уголовно-исполнительной системы, разработанной Минюстом России, ответственным за нормативное правовое регулирование в этой сфере, можно судить, что, по мнению чиновников данного ведомства, существующая в России модель исполнения лишения свободы не отвечает современным требованиям. Предлагается существенно снизить удельный вес исправительных колоний в структуре учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы. Одним из аргументов при этом служит низкая оценка эффективности их функционирования.

Действительно, сегодня, как и 10 лет назад, до принятия нового УИК РФ, среди лиц, освобожденных из исправительных учреждений, первичный рецидив достигает 30%. Однако значит ли это, что исправительная колония в самой своей основе является неэффективным институтом или же иные причины препятствуют достижению исправления лица, совершившего преступление?

Несмотря на определенную перспективность тюремного заключения как основной формы изоляции от общества, такое изменение модели исполнения лишения свободы представляется преждевременным ввиду отсутствия его теоретического и практического обоснования, а также детальной правовой и финансово-экономической проработки самой идеи тюремного заключения.

Представляется, что потенциал существующей модели исполнения лишения свободы не исчерпан, причем границы его могут расширяться. Причины же высокого уровня повторной преступности, помимо социально-экономических детерминант, видятся в неудовлетворительной организации исполнения данного

вида наказания и в ненадлежащем уровне его нормативно-правового регулирования.

Одним из примеров углубления потенциала исправительной колонии является совершенствование дифференциации и индивидуализации исполнения лишения свободы.

По уголовно-исполнительному законодательству России лишение свободы организовано с учетом принципов прогрессивной системы, ступенчатости отбывания наказания. Ступенчатость создает условия для дифференциации коррекционного воздействия на осужденного в зависимости от степени его исправления, обеспечивая, таким образом, индивидуализацию исполнения наказания.

Анализ практики прокурорского надзора показывает, что в исправительных колониях дифференциация в зависимости от степени исправления осуществляется неудовлетворительно.

Так, по сведениям ФСИН России из обычных условий в строгие и в облегченные условия в исправительных колониях всех видов режимов в 2008 г. переведены только 9,4% осужденных. В разрезе видов режимов соотношение меняется незначительно. На общем режиме этот показатель составляет 13,4%, на строгом – 8%, на особом – 7,9%.

При этом дисциплинарные взыскания, связанные с водворением осужденных в штрафные помещения, в исправительных колониях применялись в истекшем году почти в 70 раз чаще, чем такая мера, как, например, изменение условий в сторону расширения объема правоограничений. В целом же институт изменения условий в течение года применялся только к 10,2% осужденных. В отношении остальных почти 90% лиц, содержащихся в исправительных колониях, эти возможности не использовались.

Приведенные данные не нуждаются в дополнительных комментариях, поскольку степень «интенсивности» применения одного из основных средств исправительного воздействия очевидна.

Основной причиной этого является ненадлежащее правовое обеспечение функционирования института изменения осужденному условий содержания. В свою очередь, недостатки нормативно-правового регулирования обусловлены теоретической неразработанностью ряда принципиальных вопросов, связанных с осуществлением дифференциации исполнения наказания в зависимости от степени исправления осужденного.

Дифференциация и индивидуализация исполнения наказания являются основными принципами отечественного уголовно-

исполнительного законодательства, как это следует из содержания ст. 8 УИК РФ. Они признаны на международном уровне и применяются в пенитенциарных системах других государств.

Сущность дифференциации по отечественному законодательству состоит в том, что к различным категориям осужденных в зависимости от установленных в законе критериев, в числе которых поведение в процессе отбывания наказания, применяется принудительное воздействие и ограничение в правах в различных объемах<sup>1</sup>. Изменение принудительного воздействия регулируется совокупностью норм, образующих в уголовно-исполнительном праве институт изменения осужденному условий содержания.

Выделяются две формы изменения условий: в пределах одного исправительного учреждения и путем перевода из одного вида исправительного учреждения в другое<sup>2</sup>.

Разработке вопросов правовой природы данных мер посвящено достаточно много исследований, большинство из которых относятся к 60 – 80-м годам прошлого века. На сегодняшний день они утратили свою актуальность.

Между тем теоретическое обоснование правовой природы указанного института имеет важное значение, поскольку предопределяет построение, структуру нормативного материала, оказывая тем самым влияние на эффективность нормативно-правового регулирования исполнения лишения свободы и применение соответствующих норм на практике.

Основываясь на позиции законодателя, закрепленной в ИТК РСФСР 1970 г., ряд ученых рассматривали изменение условий в одном исправительном учреждении и в форме перевода в другое исправительное учреждение как меры поощрения и взыскания<sup>3</sup>. Подобные мнения встречаются и в современных научных исследованиях<sup>4</sup>. Некоторые теоретики определяли правовую природу

---

<sup>1</sup> *Уголовно-исполнительное право*: учебник / под ред. В.И. Селиверстова. М., 2002. С. 17.

<sup>2</sup> *Уголовно-исполнительное право России*: учебник / под ред. В.И. Селиверстова. М., 2004. С. 317.

<sup>3</sup> *Васильев А.И.* Изменение условий содержания осужденных к лишению свободы. Рязань, 1981. С. 5; *Сизый А.Ф.* Совершенствование правового регулирования системы изменения условий содержания лиц, осужденных к лишению свободы // Актуальные проблемы укрепления режима в ИТУ. Рязань, 1979. С. 98.

<sup>4</sup> *Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу РФ* / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 1999. С. 273; *Бабаян С.Л.* Регулирование применения мер поощрения и взыскания в воспитательном воздействии на осужденных к лишению свободы: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003. С. 75.

изменения условий содержания вне зависимости от их вида как поощрительную меру<sup>1</sup>.

Эти позиции, по нашему мнению, не получили должного теоретического обоснования. Следует учесть и то, что решение проблемы в таком русле в условиях существующей правовой регламентации изменения условий содержания представляется бесперспективным.

В научной литературе доминирует иная точка зрения, которая в самом общем виде заключается в том, что указанный институт, а также меры поощрения и взыскания не тождественны. Однако единство взглядов по вопросу их соотношения отсутствует. Если одни авторы доказывают, что меры поощрения и взыскания и изменение условий – различные институты<sup>2</sup>, то другие обосновывают особое самостоятельное место изменения условий как видовых мер в системе поощрения и взыскания<sup>3</sup>. Подобное решение проблемы предопределяет вопрос о внутренней классификации элементов указанной системы. Некоторые авторы в ней выделяли две<sup>4</sup>, другие – три самостоятельные группы<sup>5</sup>. Для их обозначения предлагаются понятия «поощрения в широком смысле» и «поощрения в узком смысле», в качестве которых рассматриваются соответственно меры поощрения и взыскания в собственном значении и меры, изменяющие условия содержания<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Яковлева Л.В. Изменение условий содержания в пределах исправительно-трудовой колонии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 138.

<sup>2</sup> Епанешников В.С. Дисциплинарные меры воздействия на осужденных к лишению свободы как институт исправительно-трудового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 11.

<sup>3</sup> См., напр.: Бриллиантов А.В. Понятие и содержание института изменения условий содержания осужденных // Проблемы дифференциации исполнения наказаний: сб. науч. тр. М., 1991. С. 66.

<sup>4</sup> Стручков Н.А. Проблемы науки исправительно-трудового права в свете нового исправительно-трудового законодательства. М., 1972. С. 119; Якимович Ю.К. Правовая природа изменения условий содержания лишенных свободы и дальнейшее совершенствование исправительно-трудового законодательства // Новая Конституция СССР и проблемы правоведения. Томск, 1980. С. 140.

<sup>5</sup> Советское исправительно-трудовое право (Общая часть) / под ред. Н.А. Стручкова, И.В. Шмарова, И.А. Спиранского. М., 1977. С. 238; Федяев А.Е. Меры взыскания, применяемые к осужденным, отбывающим наказание в исправительных учреждениях Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 25.

<sup>6</sup> См., напр.: Советское исправительно-трудовое право. М., 1979. С. 87; Сизый А.Ф., Дремин В.Н. Классификация поощрительных норм, применяемых к лицам, лишенным свободы // Актуальные проблемы исправительно-трудового права. Рязань, 1989. С. 44.

Как видно из содержания приведенных позиций, поиск места изменения условий осуществляется через установление соотношения данных мер с поощрением и взысканием.

Поскольку подобный подход не добавляет практически ничего нового к имеющемуся знанию, целесообразно помимо выявления такого соотношения определить положение изучаемых мер в системе средств исправительного воздействия вообще.

В литературе предпринимались попытки классифицировать средства исправительного воздействия. В зависимости от избранных критериев выделялись разные по объему и содержанию группы. Представляет интерес классификация, основанием которой является содержание воздействия на поведение осужденного. Она предусматривает деление средств исправительного воздействия на меры поощрительного характера и дисциплинарного воздействия.

Меры поощрительного характера, на наш взгляд, объединяют совокупность институтов, «...применение которых связано с облегчением участи осужденного, с предоставлением ему каких-либо благ, освобождением от обязанностей...»<sup>1</sup>.

В эту группу включаются не только поощрения, перечень которых закреплен в ст. 113 УИК РФ, но и иные меры, отвечающие приведенному основанию деления: изменение условий с расширением объема льгот, а также в форме смягчения вида режима. К этой же группе А.С. Михлин относил краткосрочные выезды за пределы исправительного учреждения (отпуск с выездом), право передвижения без конвоя и ряд других институтов<sup>2</sup>.

Действительно поощрение и изменение условий, расширяющие объем льгот, имеют ряд общих признаков и сходны по целевому назначению, функциям и методу воздействия. Непосредственной целью этих двух видов мер является обеспечение надлежащего исполнения осужденным соответствующих обязанностей. Следует согласиться с А.В. Бриллиантовым в том, что изменение условий призвано корректировать поведение осужденного<sup>3</sup>.

Однако объединение в одну группу по тому или иному общему основанию не свидетельствует о тождественности указанных институтов и предполагает существование отличий. Для их

---

<sup>1</sup> Михлин А.С. Поощрительные институты и их место в уголовно-исполнительном праве // Реформа уголовно-исполнительного права и ее правовое обеспечение: сб. науч. тр. ВНИИ МВД России. М., 1993. С. 12.

<sup>2</sup> Там же. С. 16, 17.

<sup>3</sup> Бриллиантов А.В. Дифференциация наказания: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 380.

выявления с позиций функционально-целевого назначения необходимо соотнести данные меры.

Меры поощрения и изменение условий в сторону расширения объема льгот выступают стимулятором правомерного поведения осужденного. Ю.В. Голик характеризует поощрение как очень действенный стимул коррекции человеческого поведения<sup>1</sup>. Стимулирование есть способ управления поведением человека через мотивационные механизмы. Путем создания стимулов «осужденному должны быть предоставлены условия, в которых он мог бы осуществить свободный, осознанный выбор между законопослушным поведением и нарушением закона»<sup>2</sup>.

В теории нет единства взглядов и по вопросу соотношения правового стимулирования и поощрения. Они часто отождествляются, а термины, их обозначающие используются как синонимы<sup>3</sup>.

Ряд ученых придерживаются мнения, согласно которому стимулирование как обычной, так и повышенной правомерной деятельности осуществляется путем применения мер поощрения<sup>4</sup>. Последние при этом не принуждают, а одобряют, стимулируют<sup>5</sup>, призывают к определенному поведению, осужденный вправе последовать этому призыву или проигнорировать его<sup>6</sup>.

Другая группа ученых рассматривает институциональные пределы стимулирования более широко. С.И. Курганов не сводит «поощрение, предусмотренное поощрительной нормой» к понятию «мера поощрения»<sup>7</sup>. А.С. Михлин утверждал, что понятие

---

<sup>1</sup> Голик Ю.В. Позитивные стимулы в уголовном праве (понятие, содержание, перспективы): дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1994. С. 25.

<sup>2</sup> Баранов Ю.В. Стадии ресоциализации осужденных в свете новых социолого-антропологических воззрений и социальной философии. СПб., 2006. С. 18.

<sup>3</sup> Якимович Ю.К. Правовая природа изменения условий содержания лишенных свободы и дальнейшее совершенствование исправительно-трудового законодательства // Новая Конституция СССР и проблемы правоведения. Томск, 1980. С. 140; Соловьев Ю.Д. Проблемы совершенствования поощрительных норм советского исправительно-трудового права // Совершенствование законодательных основ исполнения уголовных наказаний: сб. науч. тр. ВНИИ МВД СССР. М., 1988. С. 38.

<sup>4</sup> Ведяхин В.М. Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. 1992. № 1. С. 51.

<sup>5</sup> Елеонский В.А. Поощрительные нормы уголовного права. Хабаровск, 1984. С. 4.

<sup>6</sup> Курганов С.И. О природе поощрительных норм уголовно-исполнительного права // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2005. № 5. С. 26.

<sup>7</sup> Там же.

«поощрительный институт» шире понятия «меры поощрения»<sup>1</sup>. В качестве позитивных правовых стимулов помимо мер поощрения в литературе предлагается рассматривать различного рода льготы, в том числе изменение условий содержания<sup>2</sup>.

Таким образом, содержание стимулирования выходит за границы собственно поощрения. Однако только индивидуальные признаки, присущие каждому из указанных средств исправительного воздействия, могут свидетельствовать об их самостоятельности.

В научной литературе неоднократно анализировались отличия между мерами поощрения и изменением условий содержания, в том числе в сторону расширения объема льгот<sup>3</sup>.

Среди них назывались различия в основаниях применения: меры поощрения применяются за отдельный положительный или отрицательный поступок, а для изменения условий содержания требуется более или менее продолжительное поведение.

В условиях применения: для поощрения, строго говоря, не требуется отбытия в исправительном учреждении какого-либо минимального срока наказания, в то время как для изменения условий в сторону расширения объема прав – это одно из основных требований.

Наряду с этим меры поощрения носят срочный или разовый характер, а изменение условий содержания не предполагает ограничения срока.

Меры поощрения носят однократный характер и не меняют правовое положение осужденного, изменение условий всегда влечет изменение правового положения.

Представляется, что из указанных два последних различия имеют под собой некоторую основу, характеристика которой нуждается в уточнении. Например, осужденный может быть переведен из строгих условий в обычные через 6, 9 или 12 месяцев в зависимости от вида режима, а потому о бессрочности данной меры вести речь нельзя. Отбытие указанного срока является одним из элементов правового основания перевода осужденного.

---

<sup>1</sup> Михлин А.С. Указ. соч. С. 12.

<sup>2</sup> Епанешников В.С. Указ. соч. С. 16.

<sup>3</sup> См., напр.: Бриллиантов А.В. Понятие и содержание института изменения условий содержания // Проблемы дифференциации исполнения наказаний: сб. науч. тр. ВНИИ МВД России. С. 68; Якимович Ю.К. Изменение условий содержания осужденных в пределах одного исправительно-трудового учреждения (по материалам НТК общего и строгого режимов Западно-Сибирского региона): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1981. С. 7 и др.

Однако нет убедительных аргументов для вывода о неизменности правового положения в результате применения поощрения. Так, например, разрешение осужденным в колонии-поселении проживать за пределами территории последней в выходные и праздничные дни приводит к изменению их правового положения.

В таком представлении указанные два отличия не являются универсальными. На наш взгляд, правильнее было бы говорить о том, что анализируемые институты различаются главным образом в зависимости от порождаемых применением соответствующих норм правовых последствий в виде изменения отдельных элементов правового статуса осужденного в сочетании с временными пределами действия последних.

Меры поощрения влекут получение лицом в разовом порядке какого-либо блага. Изменение условий (перевод из строгих условий в обычные и из обычных в облегченные) расширяет объем прав осужденного на относительно длительный срок до момента возникновения следующего юридического факта.

Исходя из сказанного, изменение условий в сторону расширения объема льгот не может быть признано мерой поощрения. По механизму и специфике оказываемого коррекционного воздействия на поведение осужденного, функционально-целевому назначению изменение условий содержания данного вида является мерой поощрительного характера.

Тем не менее не все нормы, образующие институт изменения условий, носят поощрительный характер. Объектом воздействия при дифференциации объема льгот являются те общественные отношения, исключение из которых должно оказать карательное воздействие на осужденного<sup>1</sup>.

В связи с этим обратим внимание на проблему соотношения изменения условий в сторону расширения правоограничений и мер взыскания.

Данные средства исправительного воздействия объединяются в группу мер дисциплинарного воздействия, которая, по замечанию А.И. Марцева, является также собирательным понятием<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ременсон А.Л. Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1965. С. 280.

<sup>2</sup> Марцев А.И. Дисциплинарная ответственность осужденных к лишению свободы. Омск, 1969. С. 22.

Основание объединения в данную группу различных средств исправительного воздействия объективно – это, по нашему мнению, государственно-принудительный характер применяемого воздействия и штрафной характер наступающих последствий.

В науке имеется две точки зрения относительно юридической сущности указанного вида изменения условий содержания. Одни ученые считают, что это – дисциплинарные взыскания<sup>1</sup>, другие – напротив, отрицают тождественность данных мер<sup>2</sup>. Обзор литературы по данному вопросу показывает, что вторая точка зрения более обоснованна. Весомым аргументом в ее пользу является и позиция законодателя, выраженная в Уголовно-исполнительном кодексе РФ, в котором изменение условий в сторону расширения объема правоограничений в перечень мер взыскания не включены.

На наш взгляд, в науке уголовно-исполнительного права перспективным направлением дальнейшей разработки анализируемого вопроса является не установление соотношения изменения условий в сторону расширения правоограничений и взыскания, а поиск места указанных мер в системе ответственности вообще.

Перспективность предопределяется тем, что выявление общих и специфических признаков в указанных двух институтах ничего нового к уже имеющемуся знанию не добавляет. Теоретическое же обоснование взаимосвязи изменения условий содержания указного вида и ответственности практически не разработано. Даже те ученые, кто рассматривает изменение условий с расширением объема правоограничений в качестве взыскания, соответствие данных мер признакам ответственности не анализировали.

Юридическая ответственность (ее негативная сторона) состоит в применении к лицу санкций – мер государственно-принудительного воздействия, являющихся реакцией на совершенное правонарушение. Применительно к ответственности осужденного В.С. Епанешников говорит, что, как и любой иной вид,

---

<sup>1</sup> *Зубков А.И.* К вопросу о трудовой дисциплине осужденных к лишению свободы // Проблемы борьбы с рецидивной преступностью. Томск, 1978. С. 14; *Васильев А.И.* Изменение условий содержания осужденных к лишению свободы. Рязань, 1981. С. 5.

<sup>2</sup> *Советское исправительно-трудовое право.* М., 1983. С. 154.

она обладает тремя характерными признаками: осуждение государством и общественностью, определенные личные, имущественные и иные лишения, государственное принуждение<sup>1</sup>.

Изменение условий содержания в сторону расширения объема правоограничений в значительной степени схоже по своим признакам с ответственностью и наказанием. Общее обнаруживается не только в форме, но и во внутреннем содержании.

Для изменения условий оно состоит в претерпевании осужденным неблагоприятных последствий, которые могут заключаться в уменьшении количества посылок, свиданий, объема денежных средств, разрешенных к расходованию, а также в еще большем ограничении свободы передвижения и общения с другими осужденными по сравнению с уже имеющимися и пр.

Эти последствия наступают не только в результате перевода осужденного из обычных условий в строгие, но также, если условия ему изменялись в сторону расширения объема льгот, а затем в связи с допущенным злостным нарушением осужденный переводится в обычные условия.

С.Л. Бабаян отмечает, что перевод из облегченных в обычные условия и из обычных в строгие «обязательно связан с наложением дисциплинарного взыскания, лежащего в основе признания осужденного злостным нарушителем режима»<sup>2</sup>.

Однако наложение взыскания есть акт правоприменения, фиксирующий оценку поведения осужденного. Фактическим основанием применения мер государственного правонарушения не может служить акт применения права сам по себе. Таковым является лишь противоправное поведение.

Таким образом, изменение условий в сторону расширения правоограничений непосредственно связано с правонарушением, под которым понимается противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) осужденного, посягающее на установленный в местах лишения свободы правопорядок и влекущее за собой ответственность, предусмотренную нормами права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Епанешников В.С.* Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 75.

<sup>2</sup> *Бабаян С.Л.* Указ. соч. С. 77.

<sup>3</sup> *Журавлев М.П., Аванесов Г.А., Квашиц В.Е. и др.* Правонарушения осужденных к лишению свободы и меры дисциплинарной ответственности. М., 1970. С. 10.

Исходя из этого, можно утверждать, что перевод из облегченных условий в обычные и из обычных в строгие в сущности своей является мерой государственно-правового принуждения, поскольку осужденный в этом случае лишается возможности выбора иного варианта поведения; ему остается лишь одно – принять решение администрации исправительного учреждения, реализующей государственное волеизъявление.

И в этом смысле целесообразно минимизировать пределы усмотрения администрации посредством совершенствования порядка применения указанных мер и создания дополнительных гарантий обеспечения прав осужденных. Одной из таких гарантий может стать урегулирование порядка участия представителей общественных наблюдательных комиссий в рассмотрении вопросов изменения условий содержания, придание такому участию обязательности с одновременным повышением роли данных представителей в принятии решений предоставлением им конкретных полномочий при голосовании.

Продолжая анализ юридической сущности изменения условий, заметим, что государственно-правовое принуждение представлено юридическими санкциями, профилактическими и превентивными мерами<sup>1</sup>.

Изменение условий в сторону расширения объема правоограничений должны быть отнесены к первому виду мер государственно-правового принуждения уже только потому, что по своей сущности они всегда являлись по ранее действовавшему и остаются по нынешнему законодательству реакцией на факт нарушения (факты нарушений) осужденным установленного порядка отбывания наказания. Ввиду этого также можно говорить и о принадлежности указанных мер именно к штрафным санкциям.

Наконец, сравнение функционально-целевого назначения изменения условий и ответственности позволит окончательно разрешить вопрос о соотношении данных институтов.

Функционально-целевое содержание ответственности изменчиво в зависимости от отраслевого ее вида. На первый план могут выходить те или иные ее цели и функции, другие – становиться второстепенными. Однако вне зависимости от отраслевой принадлежности ответственности выделяются универсальные, единые для нее цели. Это защита правопорядка и воспитание граждан (исправление и перевоспитание)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 193.

<sup>2</sup> *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 102, 119.

Ранее отмечалось, что изменение условий содержания призвано воздействовать на поведение осужденного. А это означает, что цели ответственности и цели изменения условий содержания в сторону расширения объема правоограничений коррелируют.

Более того, можно говорить и о наличии общих функций указанных мер и ответственности.

Присущая ответственности штрафная функция при изменении условий содержания в сторону расширения объема правоограничений также реализуется, выражаясь в существенном изменении отдельных элементов правового статуса осужденного, расширении и введении дополнительных правоограничений.

Однако помимо общей для всех видов ответственности регулятивной и охранительной в уголовно-исполнительных отношениях на первый план выходят восстановительная и воспитательная функции ответственности.

Восстановительная функция «оказывает свое влияние на уже «поврежденные» общественные отношения»<sup>1</sup>. Объектом ее воздействия может выступать как общественное, так и индивидуальное сознание<sup>2</sup>. Применительно к анализируемым мерам действие данной функции заключается в формировании в сознании осужденного, которому условия содержания ухудшены, а также иных осужденных позитивного стремления к улучшению своего положения.

Воспитательная функция состоит в том, что расширение объема правоограничений при изменении условий отбывания наказания опосредованно через контрмотив противоправному поведению формирует мотивацию на соблюдение требований к порядку отбывания наказания.

Все эти аргументы позволяют говорить о том, что изменение условий в сторону расширения правоограничений является формой реализации уголовно-исполнительной ответственности.

Отличия данных мер от другой формы ее реализации – мер дисциплинарного взыскания – позволяют разграничить названные институты.

Ключевое различие состоит в том, что меры взыскания ограничивают права осужденного (для некоторых взысканий – это

---

<sup>1</sup> Соломенник Н.Л. О содержании восстановительной функции юридической ответственности // Право и политика. 2007. № 3. С. 21.

<sup>2</sup> Там же.

комплекс прав), но в разовом порядке, либо на определенный период времени, границы которого установлены законом. В отличие от изменения условий в сторону расширения объема правоограничений после реализации наложенной меры взыскания осужденный вне зависимости от степени его социальной опасности возвращается к тем условиям отбывания наказания и к тому правовому статусу, которые он имел до наложения взыскания.

Изменение условий в сторону расширения правоограничений сужает объем прав осужденного также в пределах определенного законом периода времени. Однако очередное изменение отдельных элементов правового статуса лица возможно с возникновением нового юридического факта, время наступления которого в законе не оговорено (снятие или погашение всех взысканий, принятие администрацией решения о вторичном переводе в облегченные условия).

Подводя итоги, отметим, что институт изменения осужденному условий содержания представляет собой диалектическое единство объединенных функционально-целевым назначением противоположных по содержанию двух видов мер, которые по своей сущности являются поощрительными (изменение условий в сторону расширения объема прав) и мерами уголовно-исполнительной ответственности (изменение условий в сторону расширения объема правоограничений).

Точное понимание правовой природы изменения условий содержания является основой для выбора модели правового регулирования данного института. Только прочный теоретический фундамент исследований в этой сфере позволит обеспечить удовлетворение потребностей практики в эффективных правовых инструментах коррекционного воздействия на поведение осужденного.

**Л.В. Борисова,**  
старший научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ,  
кандидат юридических наук, доцент

**Совершенствование норм гражданского процессуального  
законодательства в сфере реализации положений  
Европейской конвенции о защите прав человека  
и основных свобод**

Вступив в Совет Европы и ратифицировав в марте 1998 г. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция), Россия присоединилась к Европейской системе охраны прав человека, включающей в себя не только обязанность охранять и соблюдать зафиксированные в Конвенции права и свободы, но и признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека.

За последние несколько лет с момента ратификации Конвенции Российская Федерация провела колоссальную работу по приведению российского законодательства в соответствие с нормами Конвенции. Учитывая опыт международного сотрудничества в правовой сфере, а также мнение Европейского Суда по правам человека, реализация положений Конвенции происходила посредством инкорпорации международных и европейских норм по правам человека в российскую правовую систему, т.е. путем их непосредственного включения во внутригосударственные акты, а также принятия новых основополагающих федеральных законов.

После ратификации Конвенции в российской правовой системе расширилось представление о правах человека. В это понятие были включены европейские правовые нормы и принципы, отражающие жизненно необходимые права и свободы человека, их юридические гарантии. С учетом важнейших норм Конвенции в Российской Федерации было принято большое количество законодательных актов, предоставляющих свободу мысли, совести и вероисповедания, свободу выражения мнения, право на труд, образование и т.д. Широкое отражение нашли права человека на судебную защиту, в числе которых право на справедливое пуб-

личное рассмотрение дел, на правовую помощь, право на эффективные средства правовой защиты и др.

Положения Конвенции послужили основой в принятии нового Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года (далее – ГПК РФ). К примеру, закрепленное в ст. 2 и п. 1 ст. 107 ГПК РФ требование разумности сроков рассмотрения дел и совершения отдельных процессуальных действий отражает положение п. 1 ст. 6 Конвенции, согласно которому: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...»

В целом в настоящее время Российской Федерацией принимаются все необходимые меры по приведению действующего законодательства в соответствие с основными стандартами в области прав человека и решениями Европейского Суда. В то же время практика применения норм, основанных на положениях Конвенции, показывает, что для их надлежащей реализации необходим не только комплекс мер законодательного порядка, но и соблюдение в правоприменительной практике.

К сожалению, в данном направлении в российской правовой системе имеются серьезные разногласия с Конвенцией, вследствие чего многие исследователи отмечают поспешность ее ратификации Российской Федерацией. Так, А.И. Ковлер, занимающийся изучением проблем применения Европейским Судом по правам человека «пилотных» постановлений<sup>1</sup>, на наш взгляд, справедливо обратил внимание на то, что «...большое число повторяющихся («клонных») дел государств – членов Совета Европы было предсказуемо. От государств ...требовали ратификации Конвенции в течение месяцев после вступления в Совет Европы, не предоставив им разумный срок, в который они могли бы привести свои национальные системы в соответствие с Конвенцией. В такой ситуации неизбежно возникают структурные проблемы соответствия Конвенции. Сейчас многие государства, и в

---

<sup>1</sup> «Пилотный» инструмент используется Европейским Судом по правам человека в случаях, когда жалобы и обращения граждан носят повторяющийся и длящийся («клонный») характер (например, неисполнение судебных решений по социальным вопросам: пенсии, пособия, предоставление квартир и др.; отмена надзорной инстанцией вступивших в законную силу судебных решений и др.), затрагивают широкий круг лиц и имеется срочная необходимость обеспечить быстрое и надлежащее восстановление их прав, включая возмещение причиненного ущерба на внутригосударственном уровне.

том числе Россия, пытаются исправить то, что было исторической ошибкой»<sup>1</sup>.

В процессе внедрения норм Европейской конвенции не были учтены и такие особенности правоприменительного процесса в России, как отсутствие прецедента в применении правовых норм, а также опыта в оценке новых законодательных требований, одним из которых и является упомянутое ранее требование разумности сроков рассмотрения дел.

Положение Конвенции о разумном сроке было впервые закреплено на законодательном уровне в ГПК РФ 2002 г. Так, согласно ст. 2 и п. 1 ст. 107 ГПК РФ под категорию разумности должны подпадать как сроки, устанавливаемые судом для совершения отдельных процессуальных действий (например, сроки для устранения недостатков искового заявления, представления дополнительных доказательств и др.), так и срок рассмотрения всего гражданского дела, включая вынесение окончательного решения.

В судебной практике реализация рассматриваемого требования вызывает серьезные затруднения. Как заметил Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, «до сих пор не приняты меры, чтобы решить две основные проблемы, побуждающие россиян обращаться в Страсбург (неисполнение судебных решений и нарушение процессуальных сроков)».

Результаты проведенного нами опроса 107 судей федеральных и мировых судов городов Москвы и Барнаула свидетельствуют о том, что в основе нарушения разумности сроков рассмотрения гражданских дел могут лежать различные причины объективно-субъективного рода. Так, по мнению 1,8% опрошенных судей, в ГПК РФ закреплены сроки, в течение которых объективно невозможно совершение предусматриваемых ими действий. Примером таких сроков являются десятидневные сроки рассмотрения судом заявлений об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностного лица, государственного и муниципального служащего, а также заявлений о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (п. 1 ст. 257, п. 6 ст. 260 ГПК).

---

<sup>1</sup> Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Международная конференция «Влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских стран». Ярославль, 2006 // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

По мнению некоторых судей, неразумным является срок составления судебного решения. Так, согласно ст. 199 ГПК РФ решение суда принимается немедленно после разбирательства дела. Таким образом, законодатель не предоставляет судье никакого времени для обдумывания доводов сторон, прозвучавших в судебном заседании и в судебных прениях, для исследования законодательства, подтверждающего или опровергающего эти доводы, для оценки исследованных в судебном заседании доказательств и для обдумывания мотивировки судебного решения<sup>1</sup>.

Большое число норм ГПК РФ содержат правила, предоставляющие судье свободу в определении сроков совершения процессуальных действий. Однако такая свобода нередко ведет к злоупотреблениям со стороны судьи. К примеру, распространенной является практика, когда стороны не могут ознакомиться с протоколом судебного заседания и материалами дела, поскольку судьи не сдают дело в канцелярию суда месяцами. При этом в ГПК отсутствует норма, обязывающая судью сдавать дело в канцелярию в конкретные сроки и предусматривающая какие-либо последствия за нарушение этой обязанности. Вместо этого ГПК требует от судьи по истечении срока, установленного для кассационного обжалования, направить дело в суд кассационной инстанции. В результате отсутствие верхнего предела позволяет судье держать дело у себя в сейфе несколько месяцев, и ответственности за такую волокиту не предусмотрено.

Нередко чрезмерность срока судебного разбирательства дел вызвана злоупотреблениями со стороны самих заявителей. Например, по делу Марченко против Российской Федерации (жалоба № 29510/04), рассмотренному Европейским Судом по правам человека, власти Российской Федерации отметили, что причиной длительного судебного разбирательства по делу стало поведение заявителя, заявившего шестнадцать ходатайств о переносе судебных заседаний, тридцать три судебных заседания прерывались по требованию заявителя, в том числе в связи с проведением экспертиз, семи отводов судьям и т.д. В связи с этим Европейский Суд отметил следующее: несмотря на то что попытки заявителя гарантировать свое собственное участие в судебном заседании в целях лучшей защиты собственных интересов понятны, способ

---

<sup>1</sup> Неказаков В.Я. Правосудие – ключевое звено в обеспечении защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Краснодар, 2004. С. 58, 67.

осуществления заявителем своих процессуальных прав, безусловно, способствовал затягиванию судебного разбирательства по делу<sup>1</sup>.

Большое значение имеет соблюдение сроков рассмотрения дел в случаях, когда затягивание процесса ведет к осложнению ситуации. Российское гражданское процессуальное законодательство это учитывает, устанавливая сокращенные сроки рассмотрения дел. В действующем ГПК РФ такие сроки установлены для рассмотрения дел о восстановлении на работе; взыскании алиментов; о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (п. 2 ст. 154, п. 2 ст. 252, п. 1 ст. 257) и др.

Согласно позиции Европейского Суда по правам человека: «К делам, имеющим жизненно важное значение для заявителя и «особое свойство необратимости», суды обязаны подходить с особой заботой, поскольку всегда есть опасность, что любая процедурная отсрочка приведет de facto к решению вопроса, переданного в суд, прежде чем он проведет слушание»<sup>2</sup>.

В российских судах рассмотрение исков (заявлений) по указанным категориям дел нередко необоснованно откладывается, что является грубейшим нарушением положений Конвенции и внутреннего российского законодательства. Как справедливо заметил А.А. Глашев, «...если такая практика российских судов не изменится, можно говорить о большом количестве решений Европейского Суда не в пользу Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Большое влияние на процесс реализации права граждан на разбирательство дела в разумный срок оказывает отсутствие в гражданском процессуальном законе последствий за установление неразумного срока или ее морально-нравственный характер. Например, в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.1993 № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации» отмечается, что преднамеренное грубое или систематическое нарушение судьей процессуального закона, повлекшее волокиту при рассмотрении уголовных или гражданских дел и существен-

---

<sup>1</sup> Дело Марченко (Marchenko) против Российской Федерации. (Жалоба № 29510/04) // СПС «КонсультантПлюс», 2007.

<sup>2</sup> Дженис М., Кей Р., Бредли Ф. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). М., 1997. С. 490.

<sup>3</sup> Глашев А.А. Европейский Суд по правам человека: порядок подачи и рассмотрения жалоб // Законодательство. 2000. № 6. С. 33.

но ущемляющее права и законные интересы граждан, следует рассматривать с учетом конкретных обстоятельств как совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или снижающего авторитет судебной власти».

Конечно, обращение в приведенном и других постановлениях Пленума Верховного Суда РФ на недопустимость нарушения процессуальных сроков ориентируют суды на инициативу в обеспечении принципа разумности. Однако, как указал Конституционный Суд РФ, основанием возмещения государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в результате незаконных действий (бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, является вина суда, установленная либо приговором суда, либо иным соответствующим решением<sup>1</sup>. Это означает, что для возмещения вреда, причиненного судом личности или имуществу гражданина при рассмотрении гражданского дела, необходимо сначала добиться обвинительного приговора для судьи.

Одна из основных причин несоблюдения принципа разумности сроков – большая нагрузка на судей. Работы, выполняемые судьями и работниками аппарата судов, нередко не соответствуют действующему процессуальному законодательству. Вместе с тем по жалобам российских граждан, рассматриваемым в Европейском Суде, большая нагрузка на судей, а также их отставка и тому подобные причины не являются уважительными. Власти Российской Федерации несут ответственность за разумность общего периода судебного разбирательства, а потому обязаны организовать свою систему органов судебной власти так, чтобы их деятельность отвечала требованию о рассмотрении дел в разумный срок.

В заключение хотелось бы отметить, что, безусловно, проведенная Российской Федерацией работа по реализации положений Европейской конвенции еще далека от совершенства, поэтому российские граждане продолжают обращаться в Страсбург.

---

<sup>1</sup> *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 08.02.2001 № 42-О по жалобе ЖСК «Юго-запад», ЗАО «Югбизнесцентр», граждан Брагинцев Ирины Анатольевны и Городско Сергея Алексеевича на нарушение конституционных прав и свобод положением п. 2 ст. 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 15. Ст. 1530; *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 08.02.2001 № 43-О по жалобе гражданки Салматовой Ольги Тимофеевны на нарушение ее конституционных прав положением п. 2 ст. 170 ГК РФ // СЗ РФ. 2001. № 15. Ст. 1531.

Прошедшие одиннадцать лет с момента ратификации Конвенции, по всей вероятности, не достаточны для решения рассматриваемой проблемы, которая требует дальнейшего научно-практического решения. Хотелось бы надеяться, что свой вклад в обеспечение реализации гарантированных ею прав внесут научные и практические работники, ведь это действительно того стоит.

**О.В. Буренина,**  
научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ

### **Понятие принципов уголовного судопроизводства, их свойства и значение**

Принципы – это категория, которая используется во многих отраслях человеческой деятельности. В философии принципами (от лат. *principium* – основа, первоначало) называются основополагающие, наиболее значимые идеи, основное правило поведения<sup>1</sup>. В сфере человеческого общения общепринятыми словами являются «принципиальный», «беспринципный», «в принципе» и т.п.

Однако в сфере юридической деятельности и особенно в сфере уголовного судопроизводства под термином «принцип» понимается особое, специфическое образование, имеющее важное значение в регулировании уголовно-процессуальных правоотношений. Причина подобной значимости, по словам М.С. Строговича, кроется в том, что принципы «...представляют собой основные положения, определяющие всю систему процессуальных форм, весь строй процессуальных отношений»<sup>2</sup>.

Определению данного понятия посвятили свои труды многие научные работники. В общем плане М.С. Строгович обозначил принципы как важнейшие и определяющие правовые поло-

---

<sup>1</sup> См.: *Философский словарь*. 5-е изд. М.: ИПЛ, 1986. С. 382.

<sup>2</sup> *Строгович М.С.* Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М.: Юриздат, 1939. С. 206.

жения, на которых построен уголовный процесс<sup>1</sup>. В данном определении весьма точно подчеркивается нормативная природа принципов и их общая базисная роль по отношению к уголовно-процессуальной деятельности.

Вместе с тем заметим, в приведенном определении указано на то, что принципы являются основой уголовного процесса. Однако уголовный процесс – это правоприменительная деятельность. Поэтому, по нашему мнению, принципы уголовного судопроизводства прежде всего обуславливают содержание иных уголовно-процессуальных норм, а уже затем, в ходе правоприменения, оказывают определяющее воздействие на уголовно-процессуальные правоотношения. В связи с этим более точной представляется формулировка, предложенная М.И. Суворовым, который под принципами права понимает «...основные начала создания и направленности системы права, а также осуществления правовых норм»<sup>2</sup>. Т.Н. Добровольская указывает, что принципы регулируют вопросы, связанные с возбуждением, расследованием и разрешением уголовных дел<sup>3</sup>.

Весьма актуальной является проблема установления природы принципов уголовного судопроизводства. При этом прослеживаются две основные концепции определения принципов: в первом случае – как идей об организации и функционировании судопроизводства, во втором – как нормативных предписаний, которые находят свое закрепление в положениях действующего уголовно-правового законодательства.

Принципы уголовного судопроизводства должны быть объективно обусловлены существующей исторической формой уголовного процесса. Наиболее важные правила закрепляются в законодательстве в виде прямого указания (разрешения или запрета). Такое закрепление, естественно, имеет характер идеи о наиболее оптимальном уголовном процессе. Но такие идеи должны иметь обязательное законодательное выражение в виде системы норм-предписаний, без чего принципами они не являются. Если этого все же нет, то имеет место процесс формирования норм,

---

<sup>1</sup> См.: *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1. М.: Наука, 1968. С. 124.

<sup>2</sup> *Суворов М.И.* Проблема неотвратимости ответственности в уголовном судопроизводстве // Проблемы неотвратимости ответственности в уголовном праве и процессе. Калинин: КГУ, 1984. С. 6.

<sup>3</sup> См.: *Добровольская Т.Н.* Принципы советского уголовного процесса. М.: Юрид. лит., 1977. С. 16; *Ларин А.М.* Презумпция невиновности. М.: Наука, 1982. С. 32.

входящих в содержание того или иного принципа, но самого принципа как объективно существующей реальности еще не существует.

Наиболее полно сформулировали понятие принципа уголовного судопроизводства такие авторы, как Я.О. Мотовиловкер и Н.П. Митрохин. Профессор Я.О. Мотовиловкер под принципами понимает «...закрепленные в законе исходные положения, определяющие основные начала деятельности органов, ведущих борьбу с преступностью, права и обязанности участников всего уголовного судопроизводства и выражающие его социальную сущность и политическую направленность, его наиболее существенные свойства и черты»<sup>1</sup>. Н.П. Митрохин, предлагая в целом сходную формулировку, обращает особое внимание на тот факт, что принципы уголовного судопроизводства не только обеспечивают борьбу с преступностью, но и гарантируют права личности в уголовном судопроизводстве<sup>2</sup>.

Вместе с тем представляется, что методология научных исследований в сфере уголовно-процессуальной науки диктует необходимость выявления наиболее существенных черт (критериев) принципов уголовного судопроизводства. Лишь затем, после их формулирования, возможно создание развернутого научного определения этого понятия и выявления значения принципов в данной сфере государственной деятельности.

Достаточно обширный перечень критериев предложил Ч.С. Касумов. Автор определяет критерии принципов следующим образом: «Принцип – это основополагающее начало, определяющее сущность, содержание всего процесса, выражающее типичные его черты; принцип должен вытекать из задач судопроизводства и способствовать их осуществлению, выражать демократизм уголовного судопроизводства; принцип должен быть закреплен в уголовно-процессуальном законе; принцип может реализовываться в одной или нескольких процессуальных стадиях, но непременно – в стадии судебного разбирательства; принцип уголовного процесса должен быть тесно связан с другими принципами, при этом не подменяя их и не теряя своего собственного содержания»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Мотовиловкер Я.О. О принципах объективной истины, презумпции невиновности и состязательности процесса. Ярославль: Ярославск. гос. ун-т, 1978. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Митрохин Н.П. Законность и демократизм предварительного следствия. Минск, 1979. С. 8.

<sup>3</sup> Касумов Ч.С. Презумпция невиновности в советском праве. Баку: Элш, 1984. С. 24.

Данные критерии в целом достаточно полно выражают сущность принципов уголовного судопроизводства как особых нормативных образований.

Ряд принципов имеет ограниченную сферу действия и напрямую не участвует в правоотношениях на некоторых стадиях уголовного судопроизводства. Так, принцип осуществления правосудия только судом, действуя на стадии возбуждения уголовного дела, порождает правило, согласно которому те решения, которые на данной стадии принимаются, не представляют собой акта правосудия (например, решение об отказе в возбуждении уголовного дела). Принцип презумпции невиновности на стадии исполнения приговора обуславливает правило, согласно которому все неустранимые сомнения, которые возникают при разрешении судом вопросов на данной стадии, также должны быть истолкованы в пользу осужденного.

Смежной по отношению к рассмотренной ранее является проблема выделения принципов отдельных стадий. Так, Н.Г. Муратова полагает, что существуют принципы процесса в целом и принципы его отдельных стадий<sup>1</sup>. В.Н. Бибило, напротив, высказывает следующую точку зрения: «Содержание стадий уголовного судопроизводства не настолько специфично, чтобы, преломляясь через них, принципы уголовного процесса превращались в принципы конкретных стадий»<sup>2</sup>. Мы в большей мере склоняемся ко второй позиции, однако принципы являются общими не из-за специфики каких-либо стадий, а ввиду их особой природы и универсального действия на всех стадиях уголовного судопроизводства.

Положения различных принципов не должны противоречить друг другу. Дополнением к этому тезису будет служить следующее предложение: непротиворечивым должно быть не только содержание принципов, но и их наименования.

Однако наиболее значимым, определяющим критерием принципов является их нормативность. Как верно указал И.В. Тыричев, нормативность – важнейшее свойство принципов, неотделимое от природы уголовного процесса как особого рода правовой деятельности. Будучи нормами права, принципы имеют характерную для них структуру и обладают всеми их свойствами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Муратова Н.Г. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Казань: КазГУ, 1989. С. 73.

<sup>2</sup> Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора. Минск, 1986. С. 46.

<sup>3</sup> Тыричев И.В. Принципы советского уголовного процесса. М., 1991. С. 29.

Как и любая совокупность норм, нормы-принципы имеют свои источники. К источникам права относятся нормативные правовые акты, которые являются носителем содержания соответствующей отрасли права. Однако существенной спецификой норм-принципов является то, что их содержание должно быть установлено в нормативных правовых актах, которые применяются не ниже чем на уровне федерального законодательства. К таким актам (с их расположением по юридической силе) относятся: международные акты по правам человека; Конституция РФ в части, касающейся уголовного судопроизводства; федеральные конституционные законы; УПК РФ; иные федеральные законы в части, не противоречащей Кодексу.

Отметим, что проявление содержания принципов уголовного судопроизводства в иных нормативных правовых актах не противоречит ранее обоснованному тезису о том, что принципом является лишь то образование, которое нашло нормативное выражение в УПК РФ. В этом случае все остальные нормативные правовые акты формируют содержание принципа, однако лишь при условии, что имеется «базовое» закрепление названия принципа и его основного содержания в уголовно-процессуальном законодательстве.

В связи с этим весьма резонным является замечание Н.П. Митрохина о том, что содержание принципов конкретизируется в более частных процессуальных нормах, относящихся к отдельным стадиям и институтам уголовного процесса<sup>1</sup>. Более того, содержание принципов, как отмечалось ранее, может быть вкраплено и в иные нормативные правовые акты.

Из проведенного анализа научных воззрений следует, что к критериям принципов уголовного судопроизводства можно отнести следующие их свойства: 1) принципы являются нормативными образованиями; 2) принципы обуславливают содержание всех иных уголовно-процессуальных норм; 3) принципы регулируют наиболее важные уголовно-процессуальные правоотношения; 4) принципы охраняются от нарушений мерами государственного принуждения.

Естественно, принципы имеют и иные значимые свойства. Однако критерии подчеркивают именно те из них, которые делают данные нормативные образования принципами и создают особый правовой режим их применения.

---

<sup>1</sup> Митрохин Н.П. Указ. соч.

Установив критерии принципов, можно предложить следующее определение данных правовых образований.

Под принципами уголовного судопроизводства понимаются нормативные предписания высшей юридической силы, которые обуславливают содержание уголовно-процессуального законодательства, регулируют наиболее важные уголовно-процессуальные правоотношения и охраняются от нарушений мерами государственного принуждения.

Полагаем, что значение принципов уголовного судопроизводства состоит в следующем.

Во-первых, принципы оказывают регулятивное и охранительное воздействие по отношению ко всем остальным уголовно-процессуальным нормам. Регулятивное воздействие состоит в том, что при принятии каких-либо решений правоприменитель проверяет их на предмет соответствия требованиям уголовно-процессуальных принципов. Охранительное правосстановительное воздействие заключается в нарушении требований закона, закрепленные в принципах правила позволяют выработать меры, которые восстанавливают нарушенное правоотношение и обеспечивают применение мер юридической ответственности к лицам, допустившим нарушение.

Во-вторых, принципы применяются при толковании иных норм, составляющих содержание уголовно-процессуального законодательства. Хотя возможны и иные способы толкования, именно положения принципов обеспечивают выявление соответствия между конкретными нормами и общей направленностью УПК РФ, а также устранение имеющихся пробелов и противоречий.

И, наконец, в-третьих, принципы используются в ходе нормотворческой деятельности при совершенствовании УПК РФ и иных федеральных законов.

Таким образом, в результате исследования принципов уголовного судопроизводства как особых нормативных образований были обоснованы следующие выводы.

1. Под принципами уголовного судопроизводства понимаются нормативные предписания высшей юридической силы, которые обуславливают содержание уголовно-процессуального законодательства, регулируют наиболее важные уголовно-процессуальные правоотношения и охраняются от нарушений мерами государственного принуждения.

2. Основные свойства принципов заключаются в том, что они: 1) являются нормативными образованиями; 2) обуславли-

ют содержание всех уголовно-процессуальных норм; 3) регулируют наиболее важные уголовно-процессуальные правоотношения; 4) охраняются от нарушений мерами государственного принуждения.

3. Значение принципов уголовного судопроизводства состоит в том, что они: 1) оказывают регулятивное и охранительное воздействие по отношению ко всем остальным уголовно-процессуальным нормам; 2) применяются при толковании иных норм, составляющих содержание уголовно-процессуального законодательства; 3) используются в ходе правотворческой деятельности.

**Е.К. Жаксалыков,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

### **Пробелы в законодательном регулировании ответственности за организацию незаконной миграции по Уголовному кодексу Российской Федерации**

Несмотря на острую актуальность проблемы нелегальной миграции в Российской Федерации, в уголовном законодательстве до последнего времени предусматривалась ответственность только за незаконное пересечение Государственной границы России. Однако незаконная миграция превратилась в хорошо отлаженный криминальный бизнес с разветвленной структурой, миллионным количеством вовлеченных в него лиц и миллиардными оборотами теневых капиталов. Преступные сообщества создают на территории Российской Федерации фиктивные организации, функционирующие на правах юридического лица. Зачастую это несуществующие в юридическом смысле этого слова совместные предприятия и фирмы, как правило туристические, со 100-процентным иностранным капиталом, возглавляемые выходцами из развивающихся стран. В качестве одной из сфер своей деятельности такие фирмы избирают «оказание помощи» своим соотечественникам во въезде в те страны, в которые они не могут въехать непосредственно с территории своей родины<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Соколова М. К нам едет ревизор // Парламентская газ. 2006. 1 нояб.

Как справедливо отмечается в литературе, незаконная миграция перестала быть хаотичным и неуправляемым процессом. В настоящее время это «организованная сеть официальных, полуофициальных, теневых и открыто криминальных организаций, которые получают огромные прибыли от «переправки» людей через границу и посредничества при трудоустройстве нелегальных мигрантов»<sup>1</sup>.

В связи с этим отсутствие в УК РФ до 2004 г. уголовно-правовых норм, которые бы противодействовали совершению указанных общественно опасных деяний, являлось существенным пробелом законодательного регулирования и не способствовало противодействию незаконной миграции. Введение в УК РФ ст. 322<sup>1</sup>, предусматривающей ответственность за организацию незаконной миграции, во многом помогло решению данной проблемы<sup>2</sup>. Однако поскольку это первый опыт законодателя в данной сфере, определенные пробелы в законодательном регулировании сохраняются.

В научной литературе, посвященной анализу состава преступления, предусмотренного ст. 322<sup>1</sup> УК РФ, зачастую содержатся достаточно глубокие теоретические исследования, выработаны научные позиции по имеющимся проблемам законодательной конструкции указанной нормы уголовного закона и предложены авторские пути ее совершенствования. Вместе с тем представляется необходимым осмыслить имеющиеся на этот счет научные мнения, восполнить пробелы в научных исследованиях, с учетом собственных представлений дать оценку эффективности действия данной нормы уголовного закона, показать недостатки ее законодательной конструкции и пути их решения.

Прежде всего необходимо отметить, что само название рассматриваемой статьи не соответствует ее содержанию. Как известно, понятие «миграция» включает в себя две стороны:

«эмиграция» (от лат. *emigre* – выселяюсь, переселяюсь) – выезд (иногда на неопределенное длительное время) из одной

---

<sup>1</sup> Левченко О.П., Портнов Ф.П. Раскрытие и расследование преступлений, связанных с незаконной миграцией: учеб.-методич. пособие. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 3.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2004 № 187-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 13.

страны граждан этой страны в другую на постоянное проживание, как правило, с изменением гражданства<sup>1</sup>;

«иммиграция» (от лат. *immigro* – вселяюсь) – въезд в страну иностранных граждан с целью постоянного в ней проживания или длительного пребывания<sup>2</sup>.

Учитывая, что диспозиция ст. 322<sup>1</sup> УК РФ предусматривает уголовную ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, а также организацию их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзита через территорию Российской Федерации, можно с полной уверенностью заявить, что в понятийном смысле название самой статьи шире ее диспозиции, предусматривающей уголовную ответственность лишь за незаконную иммиграцию. Как правильно было замечено Ю.Ю. Бышевским и рядом других исследователей, без законодательного внимания и реагирования остаются такие незаконные действия, как организация незаконного выезда российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства за рубеж, например в целях сексуальной эксплуатации<sup>3</sup>.

В содержании диспозиции ч. 1 ст. 322<sup>1</sup> УК РФ просматриваются и технико-юридические погрешности. Так, иностранные граждане и лица без гражданства упоминаются во множественном числе, тогда как организовать, например, незаконный въезд в Российскую Федерацию можно и одного иностранца или лица без гражданства. Имеющаяся на этот счет судебная практика правильно, на наш взгляд, исходит из ограниченного толкования данного положения закона, усматривая наличие состава преступления в действиях виновных и при организации ими незаконного въезда хотя бы одного иностранца или лица без гражданства. Вместе с тем, думается, нелишним было бы Верховному Суду Российской Федерации во избежание сомнений в применении закона дать соответствующие разъяснения по его применению.

Диспозиция статьи 322<sup>1</sup> УК РФ носит бланкетный характер, поскольку отсылает к нормам других отраслей права, регулирующих отношения в сфере миграционного законодательства. Думается, такой подход законодателя вполне обоснован, поскольку он

---

<sup>1</sup> Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учеб. пособие. М.: Изд-во РГСУ, 2007. С. 58.

<sup>2</sup> Там же. С. 332.

<sup>3</sup> Бышевский Ю.Ю. К вопросу о юридической природе уголовной ответственности за организацию незаконной миграции // Рос. следователь. 2005. № 6.

таким образом избежал громоздкости в описании всех признаков незаконной миграции, выделив лишь ее основные черты – незаконные въезд, пребывание и транзит по территории России.

Вместе с тем обоснованной критике заслуживает формулировка в диспозиции ст. 322<sup>1</sup> УК РФ понятия «незаконный въезд». Сложности в квалификации организации незаконной миграции могут возникнуть в том случае, если она осуществляется путем «перехода», «перелета» или «переплыва» государственной границы РФ иностранными гражданами или лицами без гражданства. По мнению Г.И. Чечель и Р.К. Кечерукова, при буквальном толковании ст. 322<sup>1</sup> УК РФ организация незаконной миграции, впоследствии осуществленной такими способами, не является преступлением. По мнению указанных авторов, в таких ситуациях правоприменителю будет необходимо использовать расширительное толкование уголовного закона, что не является положительным и не способствует единообразному применению уголовного закона на обширной территории Российской Федерации. Также по их мнению, расширительное толкование некорректно соотносится с запретом применения уголовного закона по аналогии (ч. 2 ст. 3 УК РФ)<sup>1</sup>.

Автор статьи разделяет мнение данных исследователей о необходимости коррекции указанного понятия. Однако предложенная ими замена понятия «незаконный въезд» на понятие «незаконное пересечение» представляется необоснованной, поскольку это предложение породит на практике и без того возникающие проблемы конкуренции норм ст. 322 УК РФ и ст. 322<sup>1</sup> УК РФ, особенно когда преступление, предусмотренное ст. 322 УК РФ, совершается в соучастии и в нем имеется такое лицо, как организатор преступления.

Кроме этого, думается, что термин «пересечение» будет сужать содержание уголовно-правовой нормы, чье уголовно-правовое воздействие направлено на недопущение незаконного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, и охрана границы для данной нормы не является приоритетной.

В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «пересечение» определяется как передвижение относительно чего-нибудь<sup>2</sup>, в нашем случае – «государственной

---

<sup>1</sup> Чечель Г.И., Кечеруков Р.К. Перспективы развития уголовно-правовой нормы об организации незаконной миграции // Вестн. СевКавГТУ. 2006. № 3 (7).

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 510.

границы», но, как указывалось, современные схемы по организации незаконного въезда с использованием туристических фирм и т.п. легко обходят эту терминологию.

Автору представляется возможным замена понятия «незаконный въезд» на «незаконное перемещение», поскольку термин «перемещение» имеет более широкое значение по сравнению с термином «пересечение» и в то же время охватывает все способы проникновения за границу.

Не без основания определенную обеспокоенность среди научных исследователей вызывает вопрос о соотношении упомянутой нормы со ст. 12 и 13 УК РФ, имея в виду, что в диспозиции ст. 322<sup>1</sup> УК РФ речь идет об организации незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Прежде всего, возникает вопрос: ст. 322<sup>1</sup> УК РФ подразумевает лиц без гражданства как постоянно проживающих в Российской Федерации, так и не проживающих, либо же только не проживающих постоянно в Российской Федерации, так как в силу ст. 12 и 13 УК РФ постоянно проживающие лица без гражданства по уголовно-правовому статусу приравниваются к гражданам нашей страны.

По мнению Л.Л. Кругликова, поддержанному другими авторами, едва ли можно признать, что преступное воздействие может быть направлено виновным на лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории нашей страны<sup>1</sup>, поскольку они имеют право, как и граждане Российской Федерации, свободно передвигаться, а также выбирать место пребывания и жительства в пределах России. Данное мнение согласуется с положением ч. 1 ст. 27 Конституции РФ.

Но вместе с тем по буквальному смыслу ч. 2 указанной нормы Конституции РФ беспрепятственно возвращаться в Россию имеют право лишь ее граждане.

Думается, соответствующее разъяснение Верховного Суда РФ внесло бы ясность и по данному вопросу, поскольку отсутствие четкого закрепления правового статуса обеих категорий лиц без гражданства на законодательном уровне порождает путаницу в терминах, подмену понятий и, в конечном счете – проблемы в правоприменительной деятельности.

---

<sup>1</sup> *Кругликов Л.Л.* Миграционные процессы и проблемы ответственности // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Ярославль, 2005. Вып. 9. С. 85; *Кузнецов А.П., Лавров В.В.* Ответственность за организацию незаконной миграции по российскому законодательству // Рос. следователь. 2007. № 3.

В заключение необходимо отметить, что указанные проблемы законодательного регулирования ответственности за организацию незаконной миграции не являются исчерпывающими, а их рассмотрение выходит за рамки установленного объема статьи, таким образом, изучение данного вопроса будет продолжено автором в дальнейших исследованиях.

**Т.Ю. Изгагина,**  
младший научный сотрудник  
отдела НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

**Типичные нарушения административного  
законодательства, выявляемые прокурорами  
при осуществлении проверок дел  
об административных правонарушениях,  
возбужденных по результатам проведения  
мероприятий по таможенному контролю**

Таможенные органы в соответствии с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> осуществляют таможенный контроль в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации участниками ВЭД.

На основании материалов, собранных в результате проведения таможенного контроля, таможенными органами возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями главы 16 ТК РФ.

В ст. 392 ТК РФ закреплено положение о том, что только оформленные в соответствии с положениями раздела IV ТК РФ результаты проведения таможенного контроля могут быть признаны в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях и подлежат оценке должностным лицом при рассмотрении указанных дел, жалоб на решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц наряду с

---

<sup>1</sup> Главы 34 – 37 Таможенного кодекса Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (с изм. от 24.07.2009).

другими доказательствами в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Надзор за деятельностью таможенных органов осуществляется транспортными прокурорами. За период 2008 г. ими выявлено 14 997 нарушений<sup>1</sup> таможенного законодательства, что на 27,9% больше, чем в 2007 г., значительную часть которых составляют нарушения в сфере таможенного контроля, в том числе допускаемые таможенными органами при производстве по делам об административных правонарушениях.

Транспортными прокурорами выявляются нарушения норм административного законодательства, которые допускаются на различных этапах производства по делам об административных правонарушениях: при возбуждении дел, при проведении административных расследований, при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Наиболее типичными являются следующие нарушения законодательства.

**Должностными лицами таможенных органов допускаются нарушения требований административного законодательства, предусмотренных ст. 29.10 КоАП РФ.** Так, в постановлениях по делам об административных правонарушениях зачастую отсутствует мотивация решения о неналожении на виновное лицо штрафа, предусмотренного вменяемой статьей, делается только ссылка на ч. 2 ст. 3.5 КоАП РФ, что в данном случае недостаточно, поскольку законодательство предусматривает наличие мотивированного решения по делу, в том числе и в части назначения наказания за совершенное правонарушение.

**Имеют место факты невозбуждения дел об административных правонарушениях в отношении декларантов при наличии в их действиях составов административных правонарушений.**

Так, при оформлении ГТД декларантом ООО «Рыбоводстрой» были заявлены недостаточные сведения относительно перемещаемого через таможенную границу Российской Федерации товара и не представлены коммерческие документы на ряд товаров. Данные нарушения фактически привели к занижению размера подлежащих уплате таможенных платежей.

Однако должностные лица Находкинской таможни своевременных мер по привлечению виновных лиц к ответственности

---

<sup>1</sup> Раздел I формы П за 2008 год.

не приняли, дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ не возбудили.

**Допускаются нарушения закона в части своевременности возбуждения дел об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ).**

Так, 7 декабря 2007 г. во время таможенного досмотра несопровождаемого багажа Дубровина А.Ф. сотрудниками таможенного поста «Железнодорожный» Московской Северной таможни совместно с представителями Центральной оперативной таможни (далее – ЦОТ) выявлено расхождение между фактическим количеством предметов и количеством, указанным в заявлении, что свидетельствовало о наличии в действиях заявителя признаков административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ. Однако решение о возбуждении дела об административном правонарушении по данному факту принято только 24.01.2008.

**Имеют место факты необоснованного возбуждения дел об административных правонарушениях.**

Так, 26 мая 2008 г. ООО «Аврора» на таможенном посту «Вяземский» Смоленской таможни осуществило таможенное оформление по ГТД товара – теплообменников внешних блоков для кондиционеров (код ТН ВЭД 841950000, ставка таможенной пошлины 0%). В результате обследования автотранспортного средства установлено, что товар представлял собой «кондиционер воздуха, внешний блок от сплит-системы» (код ТН ВЭД 8415 10, ставка таможенной пошлины 15%). В связи с этим в отношении ООО «Аврора» 17.06.2008 возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ. Расследованием установлено, что в соответствии с письмом ФТС России от 30.05.2008 сам по себе отдельный внутренний или внешний блок «сплит-системы» по своей конструкции, принципу работы не выполняет функцию кондиционирования воздуха, не является кондиционером и не классифицируется по субпозиции 8415 10, в результате чего 15.08.2008 производство по делу прекращено.

**Допускается привлечение к делу в качестве законного представителя уполномоченных лиц.**

Так, 9 ноября 2007 г. отделом административных расследований ЦОТ в отношении ООО «Бронза» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ. Единственным учредителем и генеральным директором данного предприятия являлся Борисов А.В., которому на-

правлялись уведомления о необходимости явки для дачи объяснений, ознакомления с экспертизами. Однако в последующем непосредственное участие в деле принял Боярчук А.Г., который представил «общую» доверенность на право представлять интересы ООО «Бронза» в органах государственной власти, министерствах, ведомствах, вести от имени общества переговоры, гражданские и административные дела во всех судах и организациях. Письмо или уведомление таможенного органа, проводящего административное расследование, о том, что Боярчук А.Г. направлен генеральным директором Борисовым А.В. ООО «Бронза» для представления интересов предприятия при расследовании данного дела, отсутствует.

В соответствии с п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26.07.2007 № 46 КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Таким образом, наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе надлежащей доверенностью не является.

**Складывается незаконная практика направления по результатам расследования представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, одновременно в адрес юридического и физического лица, являющегося руководителем первого, что не соответствует требованиям ст. 29.13 КоАП РФ.**

**Имеют место факты возбуждения уголовных дел и дел об административных правонарушениях по одним и тем же фактам, неверного применения административного законодательства в случае возникновения подобных ситуаций.**

Так, в ходе рассмотрения 03.07.2008 дела об административном правонарушении от адвоката Московской областной коллегии адвокатов поступило ходатайство об исключении из перечня товаров, по которым проводится административное расследование, товаров, являющихся предметом расследования возбужденного 01.02.2008 по этому же факту уголовного дела. Руководителем ЦОТ 03.07.2008 вынесено определение об отказе в удовлетворении ходатайства, в обоснование которого указано, что Дубровиным А.Ф. совершено противоправное действие – сообщение в заявлении об отсутствии предметов, представляющих

культурную и историческую ценность, и противоправное бездействие – не указание этих же товаров при декларировании в том же заявлении, что свидетельствовало о двух фактах правонарушения.

Субъектом правонарушения в обоих случаях выступает Дубровин А.Ф., предметом административного правонарушения и уголовного преступления выступают одни и те же товары, задекларированные посредством подачи упомянутого заявления.

В соответствии с Обзором законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2006 года, утвержденным постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007, привлечение по одному и тому же факту совершения противоправных действий к административной и к уголовной ответственности невозможно, если речь идет об одном и том же субъекте ответственности.

**В нарушение требований ст. 24.1 КоАП РФ о всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом расследование ряда административных дел проводится неполно, без выяснения всех обстоятельств, имеющих значение для дела.**

Так, 1 августа 2008 г. ЦОТ привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ ООО «ТрансГрупп» с наложением административного штрафа в размере 453 604,23 руб. Однако в ходе административного расследования представлялась документация (правоустанавливающие документы), содержащая противоречивые сведения о назначении генеральным директором указанной организации различных лиц. Однако не была истребована выписка из ЕГРЮЛ в целях подтверждения полномочий генерального директора у лица, в отношении которого вынесено постановление по делу.

В ходе производства по делу в отношении ООО «Сонус» была не доказана его вина в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 16.3 КоАП РФ. В материалах дела имелась копия постановления о возбуждении уголовного дела по ч. 4 ст. 188 УК РФ, из которого следовало, что неустановленные лица, используя реквизиты и печать ООО «Сонус», действуя в составе организованной группы в период с 04.05.2007 по 18.05.2007, неоднократно перемещали через таможенную границу Российской Федерации товары с обманным использованием документов и путем недостоверного декларирования.

В другом случае постановлением по делу об административном правонарушении от 07.07.2008 перевозчик ООО ТК «Кросс-транс» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ.

В материалах данного дела отсутствует копия свидетельства о завершении внутреннего таможенного транзита, а также о доставке товара, несмотря на то что из объяснения водителя Шевченко А.В. следует, что машина с товаром прибыла на таможенный пост 30.04.2008, а не 29.04.2008, как указано в постановлении.

Из заключительной части постановления по указанному делу следует, что ООО ТК «Кросс-транс» совершило административное правонарушение, выразившееся в сообщении таможенному органу недостоверных сведений о весе товаров при прибытии на таможенную территорию Российской Федерации. Однако согласно материалам дела об административном правонарушении товар на транспортном средстве прибыл на таможенную территорию Российской Федерации 27.04.2008 через таможенный пост «Торфяновка» Выборгской таможни. 29.04.2008 товар доставлен на таможенный пост Мытищинский, где в соответствии с требованиями п. 1 ст. 92 ТК РФ в течение суток должен был быть завершен внутренний таможенный транзит.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18, оценивая вину перевозчика в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ, выразившегося в сообщении таможенному органу недостоверных сведений о количестве товара, надлежит выяснять, в какой мере положения действующих международных договоров в области перевозок предоставляли перевозчику возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых установлена ответственность, а также, какие меры были приняты перевозчиком для их соблюдения.

При определении вины перевозчика, сообщившего таможенному органу недостоверные сведения о грузах, количество которых определяется весовыми параметрами, необходимо выяснять, значительна ли разница между количеством фактически перемещаемого товара и количеством, указанным в товаросопроводительных документах, а также насколько такое несоответствие могло быть очевидным для перевозчика, осуществляющего свою деятельность на профессиональной основе, исходя из осадки транспортных средств, его технических возможностей и других подобных показателей.

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ для решения вопроса о виновности перевозчика таможенному органу важно определить, какая правовая и реальная возможность была у перевозчика для соблюдения таможенных правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

**Допускаются нарушения сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 29.6 КоАП РФ.**

Так, 19 июня 2008 г. по делу в отношении ООО «Транс-Групп» составлен протокол об административном правонарушении и в этот же день руководителем ЦОТ Муравинским Д.А. вынесено определение о назначении времени и места рассмотрения на 03.07.2008, на последнюю дату истечения пятнадцатидневного срока рассмотрения дела об административном правонарушении. 03.07.2008 рассмотрение дела отложено на 01.08.2008 ввиду неявки законного представителя ООО «Транс-Групп» и отсутствия сведений о его надлежащем уведомлении.

Постановление о продлении срока рассмотрения дела в материалах отсутствовало, решение по делу принято 01.08.2008, т.е. за пределами установленного ст. 29.6 КоАП РФ срока рассмотрения.

Особое внимание заслуживает продолжающаяся в таможенных Центральном таможенном управлении **практика необоснованного привлечения юридических лиц к административной ответственности по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ при отсутствии вины декларанта в совершенном правонарушении.**

Основаниями для возбуждения подобного рода дел зачастую является заявление декларантами недостоверных сведений о кодах ТН ВЭД. При этом в графе 31 ГТД декларант достоверно и надлежаще указывает описание товара. В ходе повторного таможенного контроля соответствующими отделами таможен принимаются решения, что заявленный товар подлежит классифицировать в иной товарной субпозиции. Как правило, неправильная классификация влияет на размер подлежащих уплате таможенных платежей в сторону увеличения.

**Имели место факты необоснованного прекращения дел об административных правонарушениях.**

Например, при таможенном оформлении товаров, заявленных в ГТД, сотрудниками Шереметьевской таможни 24.04.2008 выставлено требование декларанту о представлении не позднее 24.05.2008 документов и сведений, необходимых для таможенно-

го оформления. Указанные документы были представлены декларантом по истечении срока временного хранения.

10.07.2008 дело об административном правонарушении в отношении ООО «Астон Мартин Москва» Шереметьевской таможней было прекращено по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ (а именно – вины юридического лица) в связи с отсутствием состава административного правонарушения по ст. 16.16 КоАП РФ.

Такой вывод должностными лицами сделан в связи с тем, что в соответствии с требованиями ст. 149, 152 ТК РФ выпуск товаров таможенным органом осуществляется в течение трех рабочих дней со дня принятия таможенной декларации, представления иных необходимых документов и сведений. Представителем ООО «Астон Мартин Москва» ГТД подана 24.04.2008, т.е., по мнению должностных лиц Шереметьевской таможни, обществом были предприняты все меры по выпуску товаров до истечения срока временного хранения.

Вместе с тем сам факт подачи ГТД не порождает обязанность таможенного органа в течение трех рабочих дней оформить в таможенном отношении товары, в ней заявленные. Таможенный орган, в соответствии с п. 1 ст. 359 ТК РФ, должен осуществить проверку таможенной декларации, иных документов, представляемых в таможенный орган. В целях реализации указанных полномочий таможенный орган вправе запрашивать документы и сведения, необходимые для таможенного контроля, в письменной форме и устанавливать сроки их представления (ч. 2 ст. 363 ТК РФ).

Постановление по делу об административном правонарушении отменено по результатам рассмотрения протеста прокуратуры.

На основании изложенного, учитывая систематичность допускаемых сотрудниками таможни нарушений, некоторую их однотипность, можно сделать вывод о том, что транспортными прокуратурами недостаточно эффективно осуществляется надзор за деятельностью таможенных органов по таможенному контролю в части соблюдения ими требований административного законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с п. 6 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 21.11.2007 № 186 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах» транспортным

прокурорам при реализации надзорных полномочий необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законодательства, регламентирующего порядок производства по делам об административных таможенных правонарушениях и взыскания штрафов.

Сложившаяся ситуация в сфере таможенного контроля требует в настоящее время принятия транспортными прокурорами мер по активизации надзора в указанном направлении.

**К.В. Камчатов,**  
старший научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ,  
кандидат юридических наук

### **Проблемные вопросы практической реализации назначения уголовного судопроизводства**

Назначение (цель) уголовного процесса Российской Федерации априори должно занимать основополагающее место и определять построение его структуры, этапов осуществления и ключевых положений.

Для того чтобы цель была практически применима для получения максимально эффективного результата процесса, к которому относится, она должна иметь следующие обязательные характеристики:

быть реально достижимой. Совершенно очевидно, что использование ресурсов любого вида в бесперспективной деятельности заведомо приведет к проигрышному результату;

должна быть обеспечена правовыми средствами для своего осуществления, прежде всего, в рамках рассматриваемого специализированного уголовно-процессуального закона – Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ, Закон). Если нет правовых механизмов, обеспечивающих исполнение цели, тогда само ее наличие предполагает несостоятельность, при которой цель не может рассматриваться в качестве определяющего элемента;

вытекающее из двух предыдущих положений – законодательное закрепление «цели» должно содержать (подразумевать) формулировку конечного результата, в нашем случае отечественного уголовного процесса. Бессодержательные, тенденциозные, декларативные положения в редакции целей того или иного закона необоснованны и недопустимы, если только он заведомо для законодателя не относится к «нормотворческому» браку;

цель должна быть остовом, стержнем всего процесса. Все остальные элементы системы должны быть направлены для ее обеспечения или находиться в своеобразном симбиозе, если речь идет о принципах построения самого отечественного процесса;

в силу системности уголовного процесса результат цели его организации (осуществления) должен быть достигнут в любой стадии процесса, начиная от проверки сообщения о преступлении и заканчивая такими специальными стадиями процесса, как производство в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

На основании изложенного можно сконструировать «цель» уголовного процесса России как систему, включающую *основополагающий законодательно закрепленный механизм с возможностью беспрепятственного осуществления на любой его стадии.*

Для того чтобы сделать вывод, соответствует ли цель уголовного судопроизводства основным положениям, относящимся к данному термину, необходимо провести анализ диспозиции нормы ст. 6 УПК РФ, обратив внимание на конструкцию и содержание указанной статьи.

Применение нормы ст. 6 УПК РФ может иметь три равнозначных варианта (и это в первостепенной норме осуществления всего процесса!): так, ч. 2, а именно цитата «в той же мере», ставит знак равенства между целью уголовных преследований и судопроизводства, хотя это неравнозначные понятия, если руководствоваться положением УПК РФ. Следовательно, поскольку ч. 1 ст. 6 идентична по своему предназначению ч. 2 этой же статьи, то можно сделать вывод, что диспозиция ст. 6 УПК РФ, определяя цель уголовного судопроизводства, уравнивает деятельность по защите прав и законных интересов потерпевших, назначение виновным справедливого наказания и ограждение невиновных от произвола власти, обеспечивая им в случае незаконного привлечения право на реабилитацию.

Напрашивается вывод, что в случае несостоятельности или ущербности одной из целей уголовного судопроизводства по причине ее идентичности со всеми остальными, все направление будет несостоятельным. Или наоборот: если выполняется одно из всех, то, безусловно, *в той же мере и в том же объеме* должны реализовываться и все остальные положения. Такой вывод полностью корреспондируется с содержанием таких немаловажных принципов, как равноправие, состязательность, недопустимость дискриминации и др.

Теперь попробуем применить к сформулированной конструкции цели процесса каждый из элементов назначения уголовного судопроизводства и начнем от обратного.

*Защита гражданина от незаконного привлечения к ответственности.* Данное направление с учетом требований положений УПК РФ имеет объективную возможность быть осуществимой на практике. Для этого введены институты проверки сообщений о преступлении, процедура прекращения уголовного дела (преследования), отказ прокурора от поддержания государственного обвинения в суде, обширный ряд правовых гарантий разного уровня. Как видно, цель может быть достигнута в любой стадии процесса, она осуществляется посредством обширного количества уголовно-процессуальных норм, в том числе посредством международных и конституционно-правовых гарантий.

*Уголовное преследование.* По сути, это весь российский процесс. Начинается с обнаружения признаков преступления (ч. 2 ст. 21 УПК РФ) и заканчивается постановлением приговора или принятия решения судом того или иного уровня. Имеет всевозможные способы (например, различные следственные действия) и виды (публичное, частно-публичное и частное) осуществления. Имеет формулировку конечного результата – назначение наказания. Обеспечено исполнением многими принципами отечественного процесса: законность, осуществление правосудия только судом, презумпция невиновности, гарантированность и защита конституционных прав участников уголовного процесса и др., поскольку в самом процессе уголовного преследования стороны защиты и обвинения, а также иные участники уголовного процесса находятся в сфере регламентации всех принципов процесса.

*Защита прав и законных интересов потерпевших.* Следует заметить, что из текста рассматриваемой нормы не совсем ясно, какие именно права должно защищать уголовное судопроизводство. В данном случае речь не может идти о законных правах и

интересах потерпевших и иных заинтересованных лиц, реализуемых в ходе процесса, поскольку порядок их «охраны» («защиты») указан в ст. 11 УПК РФ. Защита прав, свобод и интересов лиц от преступных посягательств в общем смысле – это не цель уголовного преследования (судопроизводства), а служебная обязанность представителей системы правоохранительных органов (МВД России, например). По мнению автора, если буквально следовать букве закона, то «защита» в данном случае подразумевает осуществление различных мер государственной защиты от противоправных действий лиц по возбужденному делу или при проверке сообщений о преступлении (ч. 3 ст. 11 УПК РФ, применение норм о защите участников уголовного процесса согласно положениям Федерального закона от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»).

Необходимо отметить, что указанные нормы применимы ко всем участникам уголовного процесса и не только к потерпевшим. В свою очередь, специализированная статья о защите прав подозреваемых (обвиняемых) в Законе установлена – это ст. 16 УПК РФ.

Неопределенная формулировка п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ подразумевает отсутствие упоминания о конечном результате. По логике вещей, любое нарушение требует, по крайней мере, соразмерного возмещения причиненного вреда (ущерба), но об этом нет ни слова. Вместе с тем это очень важный момент: в этом состоит суть современной правовой защиты – не позволять нарушать права заинтересованных лиц, а если такое произошло, то по возможности максимально быстро обеспечить «право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за причиненный им ущерб в соответствии с национальным законодательством»<sup>1</sup>. Особенность построения отечественного уголовного процесса не позволяет получить скорейшую помощь, а во многих случаях получить ее вообще. Автор придерживается позиции, согласно которой цель уголовного судопроизводства понимается как защита прав и законных интересов путем выяснения и разре-

---

<sup>1</sup> Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г. // Международные акты о правах человека: сб. док. М., 2000. С. 165.

шения в процессуальных формах вопроса о необходимости применения норм уголовного права в конкретной ситуации. Кроме того, сама процессуальная фигура потерпевшего появляется в рамках конкретного расследования только после признания его таковым.

На основании изложенного можно сделать вывод, что правовая регламентация цели уголовного процесса Российской Федерации, указанная в ст. 6 УПК РФ, не соответствует тем критериям, которые позволяют определить ее как основополагающий элемент функционирования всей уголовно-процессуальной системы. Иными словами, цель уголовного судопроизводства не может быть достигнута теми правовыми средствами, которые закреплены в законе для ее достижения, и не содержит формулировки конечного результата всего уголовного процесса России, функционирование которого, по сути, осуществляется вокруг факта совершения преступления и виновного в его совершении лица – в Основном законе процессуальная его правовая фигура в том или ином качестве упоминается семь раз (ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 2 ст. 48, ч. 1 – 3 ст. 49, ч. 2 ст. 63 Конституции Российской Федерации), а потерпевший – только один раз (ст. 52).

В свою очередь, защита прав лиц, потерпевших от преступления, не отличается каким-либо образом от осуществления защиты других участников уголовного процесса. Кроме того, потерпевший используется не как цель, а как средство достижения цели уголовного судопроизводства – на практике его участие в уголовном преследовании сводится к обязанностям участия в следственных действиях, даче показаний, иным формам содействия правосудию именно для установления обстоятельств, имеющих значение для дела.

Применительно к действующим положениям УПК РФ назначение уголовного судопроизводства может быть сформулировано как *расследование, раскрытие и предупреждение преступлений, изобличение лиц, их совершивших, обеспечение при этом закрепленных в законе и международных актах гарантий, прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном процессе.*

**М.М. Какителашвили,**  
младший научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ,  
кандидат юридических наук

**Некоторые вопросы обеспечения законности  
при проведении выборов в законодательные  
(представительные) органы государственной  
власти в Российской Федерации**

Анализ судебной и прокурорской практики, публикаций в средствах массовой информации показывает, что нарушения законодательства о выборах на всех уровнях власти носят весьма распространенный характер. Появляются все более изощренные по изобретательности технологии политического «убийства» конкурентов, «зачистки политического поля» в глазах населения, факты криминализации депутатского корпуса, случаи введения в заблуждение избирателей. Все это не в последнюю очередь предопределяется «ценой» вопроса, за которым в последние годы все более отчетливо просматривается сугубо финансовая подоплека вхождения во власть, нежели желание сделать жизнь граждан более достойной.

Законодательство о выборах, как справедливо отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>1</sup>, нуждается в серьезных изменениях, а значит, возникает необходимость в обеспечении единообразного подхода к осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

При этом нарушения избирательных прав граждан выявляются на всех стадиях избирательного процесса. Умышленно или в результате правовой неграмотности должностные лица и кандидаты, политические партии и граждане нарушают избирательное законодательство. Во многих случаях только своевременное вмешательство прокуратуры, применение мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения позволяют восстановить нарушенные избирательные права граждан и избежать негативных последствий.

---

<sup>1</sup> Рос. газ. 2009. 13 нояб.

Особо интересен опыт прошедших выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (Государственное Собрание Республики Марий Эл<sup>1</sup>, Тульская областная Дума<sup>2</sup>, Московская городская Дума<sup>3</sup>), а также в органы местного самоуправления, которые прошли в единый день голосования – 11 октября 2009 г.<sup>4</sup> Также в этот день избирались органы местного самоуправления и главы административных центров в 18 субъектах Федерации<sup>5</sup>. Избирательными правами смогли воспользоваться миллионы граждан Российской Федерации.

Прошедшие выборы потребовали от прокуроров повышенной готовности к противодействию нарушениям избирательного законодательства в современных условиях, когда законодательство о выборах претерпело серьезные изменения, а значит, возникла необходимость в обеспечении единообразного подхода к осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований административных центров в некоторых субъектах Российской Федерации по значимости не уступали выборам в региональный парламент.

Так, по количеству избирателей выборы главы города Южно-Сахалинска (более 130 тыс. избирателей)<sup>6</sup> сопоставимы с выборами в Законодательное Собрание Республики Марий Эл (четвертая часть всех одномандатных избирательных округов, численность которых в среднем составляет 21 тыс. избирателей)<sup>7</sup>. Только на выборах в органы местного самоуправления Люберецкого района Московской области зарегистрировано около 200

---

<sup>1</sup> Избираются 26 депутатов по единому списку, а 26 по одномандатным избирательным округам.

<sup>2</sup> Избираются 48 депутатов по единому списку.

<sup>3</sup> Избираются 18 депутатов по единому списку, а 17 по одномандатным избирательным округам.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 3 ст. 10).

<sup>5</sup> По данным официального сайта Центральной избирательной комиссии РФ <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

<sup>6</sup> По данным официального сайта избирательной комиссии Сахалинской области <http://www.sakhalin.izbirkom.ru/way/929864.html>.

<sup>7</sup> По данным официального сайта Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл <http://www.mari-el.izbirkom.ru/way/955991/sx/art/1019330/cp/1/br/959011>.

тыс. избирателей<sup>1</sup>, а численность всех зарегистрированных избирателей в Республике Марий Эл около 550 тыс.<sup>2</sup> При этом выборы в органы местного самоуправления прошли более чем в 400 районах Московской области.

Как справедливо отмечали эксперты, во многих регионах избирательные кампании прошли в крайне напряженных условиях, а в некоторых регионах Северного Кавказа в условиях боевого противостояния с экстремистскими группами. Режим контртеррористической операции<sup>3</sup>, действовавший на территории Чеченской Республики с октября 1999 г., был отменен только 16 апреля 2009 г.<sup>4</sup> Объявленный 3 июня в ряде населенных пунктов Сунженского района Ингушетии режим контртеррористической операции был отменен за несколько месяцев до дня голосования<sup>5</sup>. А в Назрановском районе Ингушетии режим контртеррористической операции, введенный после покушения на президента республики Юнус-Бека Евкурова 22 июня, был отменен только 24 августа<sup>6</sup>.

В г. Дербенте (Республика Дагестан) из-за сложной внутриполитической обстановки треть избирательных участков (12 из 36) не открылись, треть горожан была лишена возможности проголосовать<sup>7</sup>.

Всего в период избирательных кампаний и проведения выборов прокурорами, только по центральному федеральному округу, для устранения выявленных нарушений внесено 299 пред-

---

<sup>1</sup> По данным официального сайта администрации Люберецкого района [http://www.lyubertsy.ru/page-al-naselenie\\_lyuberetskogo\\_raiona.html](http://www.lyubertsy.ru/page-al-naselenie_lyuberetskogo_raiona.html).

<sup>2</sup> По данным официального сайта Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл <http://www.mari-el.izbirkom.ru/way/955991/sx/art/1019330/cp/1/br/959011>.

<sup>3</sup> Режим контртеррористической операции (КТО) – это специальный правовой режим, вводимый на определенной территории при проведении спецоперации с использованием помимо сил МВД войсковых соединений, предусматривающий ряд особых мер и ограничений. Введение режима регламентируется Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». КТО может вводиться для пресечения терактов, обезвреживания террористов и обеспечения безопасности населения. В местах проведения операции он может включать в себя удаление физических лиц с отдельных участков местности, введение контроля за телефонными переговорами и иной информации, временное отселение физических лиц с территории режима КТО, беспрепятственное проникновение лиц, проводящих операцию, в любые помещения, владения и т.д.

<sup>4</sup> КТО развязал войну // Труд. 2009. 26 авг.

<sup>5</sup> [http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2009/06/05/n\\_1369523.shtml](http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2009/06/05/n_1369523.shtml).

<sup>6</sup> [www.kommersant.ru/doc-y.aspx?DocsID=1225772](http://www.kommersant.ru/doc-y.aspx?DocsID=1225772).

<sup>7</sup> Рос. газ. 2009. 23 нояб.

ставлений, принесено 60 протестов, возбуждено 51 дело об административных правонарушениях, объявлено 135 предостережений о недопустимости нарушения закона, в суды направлено 3 заявления. Правоохранительными органами округа по заявлениям кандидатов на выборные должности, а также граждан в связи с нарушениями их конституционных прав и свобод проведено 92 проверки, по результатам которых возбуждено 7 уголовных дел<sup>1</sup>.

Для подведения первых итогов выборов, прошедших 11 октября, необходимо обратиться к опыту прошлых избирательных кампаний. Так, в первом полугодии 2009 г. проводились выборы в органы государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Прокурорами выявлено 6476 нарушений избирательных прав граждан, что меньше аналогичного показателя за предыдущий период на 71,4%, а количество выявленных незаконных правовых актов – на 62,3% (с 1802 до 680).

Причем непосредственно в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в январе – июне 2009 г. выявлено 1 101 897 нарушений законодательства, и здесь наблюдается обратная картина – рост на 31,3% больше, чем за аналогичный период 2008 г.<sup>2</sup>

Однако проведенный нами сравнительный анализ показал, что в первом полугодии 2008 г. (2 марта – единый день голосования) было по объективным причинам больше выборов, чем за аналогичный период 2009 г. (1 марта 2009 г. – единый день голосования). Так, выборы 2 марта 2008 г. в региональные парламенты были назначены в четырнадцать субъектах Российской Федерации, а выборы 2 марта 2009 г. в региональные парламенты были назначены только в девяти субъектах Федерации. По этой причине, по нашему мнению, нарушений избирательных прав в первом полугодии 2009 г. было зафиксировано меньше, чем за аналогичный период 2008 г.

Необходимо также отметить несовершенство нашего избирательного законодательства. Это подтверждается тем, что субъекты избирательного процесса (кандидаты, политические партии), не найдя, по их мнению, справедливого решения в российских судах, все чаще стали обращаться в международные инстан-

---

<sup>1</sup> По данным официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).

<sup>2</sup> Статистическая отчетность по форме П. (отчет о работе прокурора) за 2008 г. и первое полугодие 2009 г.

ции – Европейский Суд по правам человека<sup>1</sup>. В настоящее время сложилась судебная практика по данной категории дел, когда Европейский Суд удовлетворял жалобы о нарушении избирательных прав граждан, поступившие из России<sup>2</sup>. Ряд политических партий оспаривают легитимность итогов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого и пятого созыва<sup>3</sup>.

Исходя из обобщения опыта прокурорского надзора по итогам прошедших выборов, можно сделать вывод о том, что наибольшие сложности возникают при осуществлении прокурорского надзора за действующим законодательством в агитационный период.

Данный вывод подтверждается и статистическими данными. В ходе подготовки и проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов муниципального образования и выборных должностных лиц местного самоуправления, которые прошли в единый день голосования – 12 декабря 2007 г., выявлено 14 уголовно и 2813 административно наказуемых деяний. Причем из 32

---

<sup>1</sup> Европейский Суд по правам человека рассматривает не все спорные ситуации, а только жалобы по поводу нарушения прав на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, на свободу совести и религии, на свободу выражения своего мнения, права избирать и быть избранным и некоторых других. См., напр.: Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры РФ, 1999.

<sup>2</sup> См., напр., Постановление Европейского Суда по правам человека от 19.07.2007 по делу «Краснов и Скуратов против России» (CASE OF KRASNOV AND SKURATOV v. RUSSIA), жалобы № 17864/04 и 21396/04. Суд единогласно постановил, что власти России допустили нарушение положений статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и ряда положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод снятием с выборов в Государственную Думу в 2003 году Скуратова Ю.И. – бывшего Генерального прокурора РФ, и присудил последнему компенсацию морального вреда в размере 8000 евро.

<sup>3</sup> В настоящее время комунцированы (приняты к производству, но при этом комунцирование не означает принятие жалобы к рассмотрению) жалобы в Европейский Суд по правам человека политических партий «Яблоко», КПРФ а также физических лиц на нарушения, которые были допущены в ходе выборов в Государственную Думу четвертого созыва и жалоба КПРФ и физических лиц на нарушения, которые были допущены при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва на территории Республики Мордовия. Данные нарушения, по мнению заявителей, не позволяют достоверно определить истинного волеизъявления граждан.

статей, предусмотренных КоАП РФ, почти половина правонарушений (1397 из 2813) приходится на ст. 5.12 КоАП РФ (изготовления, распространения и размещения агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах)<sup>1</sup>.

Проиллюстрировать на практике такого рода правонарушения можно следующим примером. В Смоленскую областную прокуратуру обратилась избирательница Давыдова С. с заявлением о нарушении избирательного законодательства на выборах депутатов Смоленской областной Думы<sup>2</sup>. Кандидатом в депутаты Думы нового созыва Хлудовой Л.В. в газете «Вяземский вестник» от 08.11.2007 был опубликован материал с использованием фрагментов, содержащих положительные высказывания главы Вязьма-Брянского сельского поселения в адрес действующего депутата Хлудовой Л.В. и выдержки из благодарственного письма председателя комитета образования МО «Вяземский район».

В соответствии с пп. «б» п. 7 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях»)<sup>3</sup> запрещается проводить предвыборную агитацию государственным и муниципальным служащим. Использование высказываний физического лица о кандидате возможно только с письменного согласия данного лица. Согласие представляется в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов (п. 3 ст. 54). Данное ограничение не распространяется на использование обнародованных высказываний о кандидате, если в агитационном материале указана ссылка на средства массовой информации (данная ссылка должна быть опубликована в СМИ). При этом использование положительных высказываний лица, не имеющего в соответствии с Законом права проводить агитацию, допускается, в случае если это высказывание было обнародовано до официального опубликования решения о назначении выборов.

Прокуратура Смоленской области сделала, на наш взгляд, спорный вывод о том, что муниципальные служащие агитацию за кандидата в депутаты Хлудову Л.В. не проводили.

---

<sup>1</sup> Сводный отчет по России «О выявленных фактах правонарушений в ходе подготовки и проведения выборов» исх. № 34/4/1-.

<sup>2</sup> Постановлением Смоленской областной Думы от 31.08.2007 № 378 выборы депутатов Смоленской областной Думы были назначены на 2 декабря 2007 г.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Вместе с тем указанный Закон (п. 9 ст. 48) не предусматривает никаких исключений из установленного правила о необходимости получения согласия физического лица на использование его высказываний о кандидате.

Вывод прокуратуры области о том, что главный редактор газеты «Вяземский вестник» не является субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 5.8 КоАП РФ, явился необоснованным, поскольку административная ответственность за нарушения порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов предусмотрена не ст. 5.8, а ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, о чем прокуратуре области и было указано со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

По указанию Генеральной прокуратуры Российской Федерации в отношении главного редактора было возбуждено дело об административном правонарушении.

Однако несмотря на справедливые указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации в адрес прокуратуры области о неверных выводах проведенной проверки, необходимо было принять отдельное решение о привлечении к установленной Законом ответственности кандидата в депутаты Смоленской областной Думы Хлудовой Л.В.

Приведем еще один характерный пример нарушения действующего избирательного законодательства. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Московское городское отделение «Коммунистическая партия Российской Федерации» (далее – МГО КПРФ) распространило печатные агитационные материалы с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении. А именно, МГО КПРФ представило 19 октября 2007 г. в соответствии ч. 5 ст. 61 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ<sup>1</sup> (далее – ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ») в Московскую городскую избирательную комиссию (далее – МГИК), листовку-плакат «Красные в городе». При этом в нарушение ч. 10 ст. 55 названного Закона вместе с печатным агитационным материалом не было представлено письменное согласие лица, изображенного в листовке-плакате (статья «Душат ценами»). Также не представлено письменное согласие автора высказываний в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

листовке-плакате под заголовком: «15 миллиардов долларов опровергаю доводы Путина» Максима Тимонина, которая носит агитационный характер в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 55 названного Закона. При этом Максим Тимонин не является кандидатом в составе федерального списка кандидатов, выдвинутых политической партией КПРФ.

В отношении МГО КПРФ заместителем Председателя МГИК А. Н. Бобычевым был составлен протокол об административном правонарушении от 06.11.2007 № 06/07 и передан на рассмотрение мировому судье Тверского района г. Москвы.

Изучив материалы административного дела № 5-5-8/2007, суд признал МГО КПРФ виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.12 ч. 1 КоАП.

Рассматривая доводы представителя Московского городского отделения политической партии о том, что изображение, помещенное в агитационном материале является художественным образом, подпись «Максим Тимонин» является псевдонимом, автором статьи является Улас В.Д., суд исходил из следующего.

В соответствии с ч. 10 ст. 55 ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ» использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица о политической партии, кандидате допускается только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий такое согласие, представляется в избирательную комиссию вместе с экземплярами предвыборных агитационных материалов, представляемых в соответствии с ч. 5 ст. 61 ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ». По смыслу данной статьи названного Закона в агитационных материалах может быть изображено или использовано высказывание реального физического лица при наличии от него соответствующего согласия.

Изображение реального физического лица, находящегося в листовке-плакате (статья «Душат ценами»), не может быть признано художественным образом, в связи с чем требуется согласие данного физического лица.

Этот материал подан для регистрации в избирательную комиссию как агитационный, в связи с чем в нем должны быть обнародованы высказывания лиц, которым ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ» предусматривает право проводить предвыборную агитацию, из чего следует, что использование псевдонимов в аги-

тационном материале недопустимо, поскольку невозможно установить право данного лица на агитационное высказывание.

Необходимо также отметить, что некоторые обязательства средств массовой информации по избирательному законодательству остаются и после дня голосования. Проиллюстрируем это требование Закона на следующем примере.

После выборов в Савеловскую межрайонную прокуратуру г. Москвы поступило обращение председателя избирательной комиссии Еврейской автономной области о привлечении к административной ответственности АНО «Редакция газеты «Правда». На соответствующих выборах редакция газеты предоставляла печатные площади избирательным объединениям, кандидатам для проведения предвыборной агитации.

Организация, осуществляющая выпуск средств массовой информации, обязана вести отдельный учет объемов и стоимости эфирного времени и печатной площади, предоставленных для проведения предвыборной агитации, и предоставить данные такого учета в избирательную комиссию не позднее чем через десять дней со дня голосования (п. 8 ст. 50 ФЗ «Об основных гарантиях»).

Однако редакция газеты «Правда» данные сведения представила по факсимильной связи только после направления в редакцию напоминания избирательной комиссии по истечении десятидневного срока.

Таким образом, в действиях редакции усматриваются признаки административного правонарушения, в связи с этим было возбуждено административное производство по ч. 2 ст. 5.3 КоАП и передано по подведомственности мировому судье г. Москвы.

Особо отметим, что в последнее время активизировались попытки втягивания органов прокуратуры в предвыборную борьбу путем направления обращений о якобы имеющих место фактах нарушения избирательного законодательства, что ставит перед прокурорами ответственную задачу по надлежащему усвоению ключевых требований рассматриваемого законодательства в целях оперативного и четкого реагирования именно в тех случаях, когда прокурорское вмешательство является своевременным, объективным и адекватным.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что предстоящие выборы в октябре 2010 г. в представительные (законодательные) органы государственной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления будут способст-

воват укреплению демократических начал и дальнейшей консолидации общества. Для чего органам прокуратуры необходимо усилить надзорные функции по исполнению законодательства о выборах. В первую очередь, на наш взгляд, это относится к агитационному периоду выборов.

**А.В. Концевой,**  
научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ

### **К вопросу о проблемах участия прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о признании нормативных правовых актов недействующими полностью или в части**

Основной проблемой обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов является разрешение противоречий между возрастающими потребностями общества в упорядочении правового регулирования общественных отношений и реальными возможностями органов прокуратуры по обеспечению законности нормотворческого процесса.

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав, нарушенных решениями и действиями (бездействием) как индивидуального, так и нормативного характера органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам, возникающим из публичных правоотношений при разрешении споров о признании нормативных правовых актов недействующими полностью или в части, всегда являлось одним из эффективных средств защиты прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Статистика указывает на стабильно высокое число обращений прокуроров в суды общей юрисдикции с заявлениями по данной категории дел. Так, в 2008 г. в суды общей юрисдикции подано 8406 заявлений прокуроров. При этом из поданных 8406 заявлений судами рассмотрено 7637, удовлетворено 5008 заявлений,

прекращено производство ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора по 1973 делам. Таким образом, в 2008 г. количество удовлетворенных заявлений о признании нормативных правовых актов недействующими составило 65,6%<sup>1</sup>.

Безусловно, в современных условиях российской действительности, характеризующихся массовыми нарушениями прав, свобод и законных интересов, эффективность деятельности прокуроров по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части является действенным шагом на пути к укреплению законности и правопорядка. В то же время анализ докладных записок прокуратур субъектов Российской Федерации свидетельствует о наличии у прокуроров отдельных проблем в указанной сфере, что нередко связано с неверным толкованием прокурорами понятия «нормативный правовой акт», а также незнанием последствий признания его недействующим.

Так, по заявлению прокуратуры Псковской области решением Псковского областного суда от 26.07.2007 признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельные положения Закона Псковской области от 08.05.2007 № 656-ОЗ «О мерах социальной поддержки в лекарственном обеспечении отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области» (далее – Закон области № 656-ОЗ).

В частности, данным решением областного суда признаны недействующими положения Закона области № 656-ОЗ, которыми было установлено, что определенным категориям граждан лекарственные средства отпускаются не бесплатно, а со скидкой в размере 90%, а детям из многодетных семей до 6 лет – при условии, что семья, в которой они проживают, имеет среднедушевой доход выше величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в области.

Также признаны незаконными положения Закона области № 656-ОЗ, согласно которым бесплатно лекарственными средствами при амбулаторном лечении в учреждениях здравоохранения государственной и муниципальной систем здравоохранения обеспечиваются только дети, проживающие в семьях, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в области, из числа лиц, указанных в ст. 1 названного Закона.

---

<sup>1</sup> Отчеты по форме «П» Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 годы.

Статья 4 этого Закона предусматривала частичную оплату больными лекарственными средствами, которые ранее приобретались ими бесплатно, что ухудшало их положение и лишало установленных ранее льгот.

Определением Верховного Суда РФ от 10.10.2007 решение Псковского областного суда от 26.07.2007 оставлено в силе.

В развитие признанных судом недействующими норм Закона области № 656-ОЗ постановлением Администрации области от 30.07.2007 № 328 было утверждено Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки в лекарственном обеспечении отдельных категорий граждан, проживающих на территории области (далее – Положение), которое также противоречило федеральному законодательству по основаниям, указанным в названных судебных постановлениях.

Определением Псковского областного суда от 26.09.2007 в принятии заявления прокуратуры области о признании противоречащим федеральному законодательству данного Положения отказано, поскольку в силу ч. 3, 4 ст. 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Таким образом, признание утратившим силу Положения явилось следствием отказа прокурору в рассмотрении заявления по данному делу<sup>1</sup>.

Полагаем, что знание прокурорами признаков нормативного правового акта и последствий признания его недействующим обязательно и будет способствовать повышению эффективности его деятельности в гражданском судопроизводстве и достижению его целей.

---

<sup>1</sup> Материалы обобщения докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации об исполнении законодательства, регламентирующего обеспечение здорового образа жизни детей, развитие физической культуры и спорта, духовного и творческого потенциала, нравственного и патриотического воспитания несовершеннолетних за 2007 – 2008 годы / Архив Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Как показал анализ научной литературы, существенными признаками нормативного правового акта являются:

издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц;

регулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>1</sup> и др.

Следует также учитывать, что согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в «отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 24 ГПК РФ» (п. 10).

Если при принятии заявления судья придет к выводу о том, что оспариваемый правовой акт не является нормативным и дело о его оспаривании неподсудно данному суду, он выносит определение о возвращении заявления с обоснованием своих выводов и указанием, в какой суд следует обратиться (п. 11).

Главой 24 ГПК РФ специально предусмотрен случай отказа в принятии заявления. В соответствии с принципом «non bis idem» (нельзя судить дважды за одно и то же) судья отказывает в принятии заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность того же нормативного акта или той же его части, поскольку при рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями доводами заявленных требований и проверяет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, по всем имеющим значения основаниям, в том числе не указанным в заявлении<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Коротеев К.Н.* Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском процессе // Рос. ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2006. № 5. С. 263.

<sup>2</sup> *Участие* прокурора в гражданском судопроизводстве: учеб. пособие / под ред. Н.М. Коршунова. М., 2010. С. 78.

По смыслу положений гл. 24 ГПК РФ (ч. 1 ст. 251, ч. 3 ст. 253), предметом оспаривания в судебном порядке могут быть только действующие нормативные правовые акты<sup>1</sup>. В п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» указано, что судья отказывает в принятии заявления, если в заявлении оспаривается недействующий нормативный правовой акт или его часть (в том числе акт, не вступивший в законную силу, отмененный органом или должностным лицом, его издавшими, утратившими силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта), поскольку такой акт не порождает правовых последствий.

Следует также отметить, что нередко суды отказывают в принятии заявлений прокуроров, ссылаясь на то, что оспариваемые акты влекут юридические последствия только для конкретных граждан, которые вправе самостоятельно обратиться в суд с соответствующим требованием.

На наш взгляд, соответствующая позиция судей значительно ограничивает полномочия прокурора по оспариванию незаконных правовых актов и в целом правотворческую деятельность прокуратуры. Статья 45 ГПК РФ, определяющая общие принципы участия прокурора в гражданском процессе, не ограничивает его полномочия по предъявлению заявлений в интересах Российской Федерации, муниципального образования, граждан и неопределенного круга лиц какими-либо категориями дел. Названная статья включена в раздел ГПК РФ «Общие положения», в котором содержатся нормы, применяемые при рассмотрении гражданских дел во всех видах производств, следовательно, положения ст. 45 ГПК РФ должны применяться и при рассмотрении и разрешении всех категорий дел, возникающих из публичных правоотношений.

В заключение хотелось бы сказать, что, безусловно, работа органов прокуратуры по признанию нормативных правовых актов недействующими полностью или в части, еще далека от совершенства. Отдельные проблемы, существующие в указанной сфере,

---

<sup>1</sup> *Участие* прокурора в гражданском процессе по отдельным категориям дел: учеб. пособие / под ред. Н.А. Васильчикова. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2008. С. 27.

требуют дальнейшего изучения и анализа, чему должна предшествовать как обстоятельная теоретическая работа, так и практическая деятельность самих работников органов прокуратуры.

**Ж.К. Конярова,**  
старший научный сотрудник отдела НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры РФ,  
кандидат юридических наук

**Международный и национальный аспект  
дискреционных полномочий прокурора  
в уголовном процессе**

*Discretio est scire  
per legem quid sit justum.  
Усмотрение есть знание того,  
что является с точки  
зрения права справедливым*

Проблемы, связанные с понятием «дискреционные полномочия», являются актуальными в современных условиях становления гражданского общества и правового государства, особенно с учетом норм международного и национального права, в частности ст. 1, 15 Конституции РФ, Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» и ст. 1 УПК РФ.

«Все задачи должны решаться в рамках построения в России правового государства; надо жить по закону, при этом создавая цивилизованные законы», – такое заявление с приданием особого статуса доминанте права и построению правового государства сделал председатель Комитета Государственной Думы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству В. Плигин при обсуждении доклада по мониторингу законодательства в 2007 г.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: *Доминанта права* // Парламентская газ. 2007. 22 фев.

«В основу концепции нового закона (УПК РФ) легло непреложное правило: он должен стать гарантом прав и свобод граждан», – подобную характеристику важнейшему правовому акту уголовного процесса в свете смены идеологии и принципиальными изменениями статуса отдельных участников уголовного процесса по истечении пяти лет с момента принятия УПК РФ дала Е.Б. Мизулина<sup>1</sup>.

Включение Конституцией РФ общепризнанных принципов и норм международного права в правовую систему охраны обязывает все органы государственной власти следовать им в рамках защиты основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законных интересов общества и государства. Соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права обеспечивает стабильность международного правопорядка и отношений Российской Федерации с зарубежными странами, функционирование правового государства.

Мировая правовая интеграция побуждает Россию принимать участие в сближении норм права, соблюдать выработанные международным сообществом правовые стандарты. Развитие международного права предполагает построение национального законодательства на основе международных правовых норм.

«Причины феномена конституционализации и интернационализации основных прав и свобод человека были многократно проанализированы в европейских странах. Для России это явление относительно новое. Все более вовлекаясь в общемировые процессы во всех областях, мы оказываемся в водовороте различных явлений и процессов, которые не имеют национальных границ. Следовательно, мы должны использовать адекватные правовые инструменты, которые не ограничиваются национальным правовым полем. Европейские стандарты прав и свобод человека меняют не только подход к конкретным правовым институтам – они меняют национальную правовую культуру»<sup>2</sup>.

Кроме того, с учетом практики рассмотрения обращений граждан России Европейским Судом по правам человека налицо рост правосознания и «попытка граждан защитить свои права цивилизованными методами, что делает им честь, но не делает чести нашей правоохранительной и судебной системе»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мизулина Е.Б. Процесс в законе: пять лет в России действует новый УПК // Рос. газ. 2006. 5 дек.

<sup>2</sup> Зорькин В. Текст и реальность // Рос. газ. 2006. 12 дек.

<sup>3</sup> Памфилова Э. // <http://www.espch.ru>.

Так, если в 2001 г. Европейским Судом по правам человека было рассмотрено 2490 жалоб российских граждан, то с 2002 г. число обращений возросло до 4716, в 2003 – 6602, в 2004 – 7855, в 2005 – 10 009, в 2006 – 17 677, в 2007 – 20 800, в 2008 – 27 246, что в среднем составляет от 20 до 28% всех поступивших исков<sup>1</sup>.

«Нередко качество законов Российской Федерации и их применение не выдерживает международной судебной оценки»<sup>2</sup>.

Проведенное анкетирование среди прокурорских работников также свидетельствует о признании необходимости соответствия принимаемых прокурором решений нормам международного права. Так, из 300 респондентов на вопрос о необходимости соответствия принимаемых прокурором решений нормам международного права 285 ответили утвердительно, 15 прокурорских работников при этом отметили, что решения прокурор принимает, руководствуясь нормами федерального законодательства, соответствующего, в свою очередь, нормам права международного.

Занимателен тот факт, что, отвечая на вопрос «Чем Вы руководствуетесь при принятии процессуального решения?», 180 прокурорских работников отметили приоритет норм национального права над международным, указав в качестве нормативной правовой базы при принятии решений Конституцию РФ, УПК РФ, федеральные законы, ведомственные акты Генерального прокурора РФ; 120 прокурорских работников в дополнение к нормам национального права учитывают еще и постановления Европейского Суда по правам человека. Настораживает указанная ситуация уже только потому, что в указании Генерального прокурора РФ от 06.12.2006 содержится требование учитывать конкретные постановления Европейского Суда по правам человека при принятии всех процессуальных решений должностными лицами прокуратуры<sup>3</sup>.

Данные обстоятельства обусловили включение в предмет исследования относящихся к работе международных правовых документов, приведенных в обоснование выдвинутых научных положений.

---

<sup>1</sup> По материалам Коммерсантъ и [b-port.com](http://b-port.com) / <http://www.espch.ru>.

<sup>2</sup> Зорькин В. Право знать // Рос. газ. 2007. 6 апр.

<sup>3</sup> См., напр.: Указание Генерального прокурора РФ от 06.12.2006 «О Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Романов против Российской Федерации»; Указание Генерального прокурора РФ от 24.11.2006 «О Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Корчуганова против Российской Федерации».

Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств<sup>1</sup>.

Эти правила относятся и к органам, и к должностным лицам, осуществляющим уголовное судопроизводство. Кроме того, Конституция РФ установила положение, согласно которому, если международным договором закреплены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Подобное положение закреплено в УПК РФ (ч. 3 ст. 1), а также в решениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Понятие «дискреционные полномочия» не упоминается ни в действующем УПК РФ, ни в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», хотя оно признается мировым сообществом<sup>3</sup>. Как верно заметил Р.А. Мюллерсон, «все большее количество вопросов, традиционно входящих в число внутренних дел государства, становится объектом международного регулирования»<sup>4</sup>.

Рассмотрение вопроса дискреционных полномочий в рамках уголовного процесса невозможно без анализа международных нормативных правовых актов еще и потому, что мировое сообщество всегда признавало существование дискреционных полномочий и рекомендовало в ряде международных документов

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Преамбула к закону.

<sup>2</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.1997 № 87-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса судьи Московского областного суда Н.В. Григорьевой; 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; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» и др.

<sup>3</sup> Рекомендация R (2000) 19 Комитета министров государств – членов Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного судопроизводства» (принята Комитетом министров 06.10.2000 на 724-м заседании заместителей министров).

<sup>4</sup> Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юрид. лит., 1991. С. 9, 11.

включить указанное положение во внутреннее законодательство демократических правовых государств<sup>1</sup>.

Более того, эти вопросы являются актуальными с учетом положений Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., в ч. 2 ст. 29 которой определено, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Подобное положение закреплено и в ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.: «Права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами»<sup>2</sup>, а также в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., где указано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья населения, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе<sup>3</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Россия как участник международных соглашений обязана следовать принципам и нормам данных правовых актов. В частности, подписав и ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup>, законодатель в Феде-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа – 7 сентября, 1990 г.) // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> *Международный пакт о гражданских и политических правах* // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. М.: Юрид. лит., 1990. С. 37.

<sup>3</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина. Ст. 2 // СПС «Гарант».

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950) (с изм. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994).

ральном законе от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» специально оговорил положение, согласно которому в соответствии со ст. 46 Конвенции («Обязательная сила и исполнение постановлений») Российская Федерация признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации<sup>1</sup>. Данное положение закреплено и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»: «Суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия Российской Федерации в Конвенции о защите прав человека и основных свобод»<sup>2</sup>.

Соответственно применение Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека в целях недопустимости нарушения общепризнанных норм и принципов международного права действиями властей Российской Федерации.

Данное положение с учетом Бюллетеня Европейского Суда по правам человека 3/2004 также свидетельствует о признании дискреционных полномочий должностных лиц в целом и прокурора в частности. Основной проблемой на сегодняшний день в рамках Европейского Суда по правам человека является конфликт частного и общественного интереса.

Анкетирование прокурорских работников свидетельствует об отсутствии такого конфликта вследствие правильного осознания правового статуса прокурора как государственного служащего и того факта, что многие россияне в лице прокуроров видят эффективную надзорную инстанцию.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Ст. 1 // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». П. 11 // СПС «Гарант».

Так, 70% респондентов указали, что такой проблемы у них не возникает, 30% признали в ходе осуществления своей деятельности конфликт интересов, указав в качестве причины такого несовершенство законодательства.

Соотношение частных и публичных начал в уголовном процессе приобретает особую актуальность в рамках проводимой в стране судебной реформы. Интересен при этом опыт зарубежных государств, в законодательстве которых дискреционные полномочия детально регламентированы. С.Д. Шестакова<sup>1</sup> рассматривает соотношение публичного и частного интереса в рамках стадии возбуждения уголовного процесса, так как именно данная стадия вызывала больше всего нареканий и недоумений у ученых после принятия УПК РФ.

Кроме того, следует учитывать положения, закрепленные в Рекомендации Комитета Совета министров государствам «О Кодексе поведения для государственных служащих» от 11.05.2000 № R (2000) 10 и Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 06.10.2000 № R (2000) 19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия».

Указанные нормативные правовые акты обуславливают общие принципы дискреционных полномочий прокурора посредством определения долга служащего органов публичной власти: «Верно служить законно образованным национальным, местным или региональным органам власти. Предполагается, что служащий органов публичной власти честен, беспристрастен и эффективен, выполняет свои обязанности с максимальной отдачей, проявляя при этом умение, чувство справедливости, понимание и учитывая только публичные интересы и соответствующие обстоятельства конкретного дела. При выполнении своих обязанностей служащий органов публичной власти не должен проявлять произвола в ущерб какому-либо лицу, группе лиц или органу, а должен надлежащим образом учитывать права, обязанности и законные интересы всех сторон. Служащий органов публичной власти не должен допускать, чтобы его личные интересы вступали в конфликт с его должностью. Он обязан избегать такого конфликта интересов: реального, потенциального или видимого.

---

<sup>1</sup> Шестакова С.Д. Публичные, частные и дискреционные начала в уголовном процессе России и США: сравнительно-правовой анализ // Рос. следователь. 2003. № 7. С. 47, 48.

Служащий органов публичной власти ни при каких обстоятельствах не должен неправомерным образом использовать преимущества своей должности в личных интересах»<sup>1</sup>.

Лица, осуществляющие уголовное преследование, в соответствии с законом исполняют свои обязанности справедливо, последовательно и быстро, уважают и защищают человеческое достоинство и защищают права человека, способствуя тем самым обеспечению надлежащего процесса и бесперебойному функционированию системы уголовного правосудия<sup>2</sup>.

Действуя не от имени политической или экономической власти, не от своего собственного имени, а, скорее, от имени общества, прокуроры должны руководствоваться при выполнении своих обязанностей его интересами. Они должны соблюдать два важных требования, касающихся, с одной стороны, прав человека, а с другой – эффективности системы уголовного судопроизводства, которую прокуроры призваны, в определенной степени, гарантировать, подчеркивая значение эффективности, потому что именно прокуроры, а не судьи, ответственны в первую очередь за общую эффективность системы уголовного судопроизводства<sup>3</sup>.

Практические работники правоохранительных органов в настоящее время должны соотносить свою профессиональную деятельность с международными стандартами обеспечения прав человека, для чего следует иметь о них надлежащее представление. В полной мере и даже в большей степени, чем на других, указанное требование распространяется на работников прокуратуры. В документе под названием «Стандарты профессиональной

---

<sup>1</sup> Приложение к Рекомендации Комитета Совета министров государствам – членам Совета Европы о Кодексе поведения служащих органов публичной власти № R (2000) 10 (принята на 106-й сессии Комитета министров) // Бюллетень № 2 «Правоохранительная деятельность и соблюдение прав человека» // Научно-практический семинар, 2001, март. СПб., 2001. Ст. 5, 6, 8. С. 147 – 149.

<sup>2</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих уголовное преследование (приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, 27 августа – 7 сентября, 1990 г.). Ст. 12 // <http://cenunst.by.ru/humanrights/documents>

<sup>3</sup> *Рекомендация* REC (2000) 19 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом Министров 6 октября 2000 г. на 724 заседании заместителей министров) // Бюллетень № 2 «Правоохранительная деятельность и соблюдение прав человека» // Научно-практический семинар. 2001, март. СПб., 2001. С. 150.

ответственности и изложение (утверждение) основных прав и обязанностей прокуроров», принятом 21 апреля 1999 г. Международной ассоциацией прокуроров, прямо предусматривается, что прокуроры должны уважать, защищать и поддерживать универсальную концепцию человеческого достоинства и прав человека (пп. «d», «g», «h» ст. 1)<sup>1</sup>; прокуроры должны уважать и защищать человеческое достоинство и поддерживать права человека по отношению ко всем лицам, причем в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка подчеркивается, что права человека устанавливаются и защищаются национальным и международным правом<sup>2</sup>.

Законодательная регламентация такого положения прокурора в демократическом обществе позволяет говорить о признании мировым сообществом и необходимости разработки в нашей стране понятия «дискреционные полномочия прокурора» в уголовном процессе для эффективной реализации указанных правовых положений.

Определяя в ст. 6 назначение уголовного судопроизводства, законодатель не указал борьбу с преступностью, не провозгласил принцип неотвратимости ответственности, «лишая нормативной почвы тезис о борьбе с преступностью как цели процессуальной регламентации функционирования уголовной юстиции»<sup>3</sup>. Это вызывает критические замечания со стороны ведущих российских ученых<sup>4</sup>.

Мы согласны с теми авторами, кто указывает, что понятие «преступность» – понятие абстрактное и не относится к уголовному процессу, поэтому при определении назначения уголовного судопроизводства исключение столь неопределенной социологической категории является более чем положительным моментом<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по: *Шадрин В.С.* Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство. СПб., 2005. С. 24, 25.

<sup>2</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.). Ст. 2 // [http://memorial.ru/docs/oon\\_1/doc.html](http://memorial.ru/docs/oon_1/doc.html).

<sup>3</sup> *Михайловская Н.Б.* Социальное назначение уголовной юстиции и цель уголовного процесса // Государство и право. 2005. № 5. С. 111, 118.

<sup>4</sup> См., напр.: *Бойков А.Д.* Новый УПК РФ, его правовая и криминологическая характеристика / Науч.-практич. конф. «Правовая и криминологическая оценка нового УПК РФ» // Государство и право. 2002. № 9. С. 91 и др.

<sup>5</sup> См., напр.: *Мизулина Е.Б.* Послесловие к учебнику «Уголовно-процессуальное право» / под ред. П.А. Лупинской. М., 2003. С. 746, 747; *Уголовно-процессуальное право: учебник* / под ред. П.А. Лупинской. М., 2003. С. 21.

«Преступность» как негативное социальное явление имеет различные причины (политические, социальные, идеологические и т. п.), в то время как в уголовном судопроизводстве каждый раз речь идет о конкретном факте преступления, конкретном лице, которое лишь подозревается или обвиняется в совершении преступления и вину которого может признать только суд. Поэтому важно, чтобы следствие и судебное разбирательство были ориентированы на защиту личности от незаконного, необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, несправедливого наказания»<sup>1</sup>.

При этом, не рассматривая борьбу с преступностью как непосредственную социальную цель уголовного судопроизводства, надо учитывать, что «борьба» с преступностью и «ее стратегия» так или иначе реализуются в социально-экономической, политической, правовой практике, спектр которой широк ввиду многоплановости причин и источников самой преступности<sup>2</sup>.

С учетом положений ст. 2, ч. 1 ст. 21 и ст. 52 Конституции РФ нарушение прав личности вне зависимости от ее процессуального положения является одновременно и наиболее грубым посягательством на человеческое достоинство<sup>3</sup>. Кроме того, отказ от закрепления указанной цели уголовного судопроизводства обусловлен целым рядом объективных причин.

Так, в современных условиях важной задачей является реализация в сфере уголовного преследования не только публично-принудительного, но и общественно-примирительного механизма.

В странах, где лица, осуществляющие уголовное преследование, наделяются дискреционными полномочиями, закон или опубликованные нормы или постановления обеспечивают руководящие принципы для повышения справедливости и последовательности при подходе к принятию решений в процессе судебного преследования, включая возбуждение или отмену судебного преследования. В соответствии с национальным законодательством лица, осуществляющие судебное преследование, надлежа-

---

<sup>1</sup> Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. М., 2006. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Причины преступности в России. М., 2005.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1999 № 1-П по делу о проверке конституционности ч. 1 и 2 ст. 295 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Ключева // СПС «Гарант».

шим образом рассматривают вопрос об отмене судебного преследования, об условном или безусловном приостановлении разбирательства или об отзыве уголовных дел из официальной системы правосудия, при этом в полной мере уважая права подозреваемого и жертвы. В этих же целях государства должны полностью изучить возможность принятия программ отзыва дел не только для уменьшения чрезмерной загрузки судов, но и во избежание того бесчестия, с которым связаны задержание до суда, обвинение и осуждение, а также возможных негативных последствий тюремного заключения<sup>1</sup>.

Подобная тенденция уже нашла свое отражение в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации: в ст. 64, 75, 76, ч. 2 ст. 87 УК РФ, ст. 20, 25, 28, 427 УПК РФ и судебно-прокурорской практике.

Так, 225 из 300 опрошенных прокурорских работников отметили наличие примирительных процедур в уголовном процессе в качестве положительного момента и лишь 25% респондентов указали, что данное положение свидетельствует об определенной «американизации» уголовного процесса.

Развитие уголовно-процессуального законодательства свидетельствует о формировании в структуре процесса дискреционных процедур, сочетающих в себе такие элементы деятельности процессуальных органов, как публичность, обладание властно-распорядительными полномочиями, использование процедурно-процессуальных актов особого типа, с одной стороны, и проявление индивидуально-частных начал в уголовном судопроизводстве – с другой<sup>2</sup>.

Проанализировав международный и национальный аспект дискреционных полномочий прокурора в уголовном процессе, можно сделать следующие выводы:

признание данного понятия мировым сообществом и закрепление его в важнейших международных правовых актах требует

---

<sup>1</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих уголовное преследование (приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. 27 августа – 7 сентября, 1990 г.). Ст. 17, 18 // <http://cenunst.by.ru/humanrights/documents>.

<sup>2</sup> См.: *Цыганенко С.С.* Уголовный процесс РФ: Основные производства и формы. Ростов н/Д, 2001. С. 290.

от Российской Федерации в рамках построения правового государства разработки понятия «дискреционные полномочия» в целях повышения уровня правосознания, причем не только граждан, но, прежде всего, правоприменителей (150 опрошенных прокуроров не знакомы с понятием «дискреционные полномочия», что свидетельствует о незнании ими, в первую очередь, международных правовых актов, регулирующих в том числе и деятельность прокуроров);

необходимо соответствие законов нашей страны международным правовым стандартам личности в целях повышения статуса Российской Федерации на мировой арене в целом и при рассмотрении обращений граждан Европейским Судом по правам человека в частности.

**Д.А. Некоркин,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

### **Частное определение (постановление) суда по уголовному делу**

Вопросы о содержании понятия и правовой природе частного определения (постановления) суда по уголовному делу относятся к числу дискуссионных в науке уголовного процесса<sup>1</sup>.

Впервые термин частное определение суда, как показывает изучение отечественного законодательства, был применен в ст. 895 Устава уголовного судопроизводства 1864 года<sup>2</sup>, регламентирующей порядок и сроки принесения жалоб на частное определение. Однако само понятие и содержание частного определения в Уставе уголовного судопроизводства отсутствовало.

---

<sup>1</sup> *Инагамджанова З.Ф.* Частное определение – важное средство выполнения судом профилактических функций: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1990. С. 25.

<sup>2</sup> *Судебные Уставы с изложением рассуждений, на которых они основаны.* Пб., 1866. Ч. 2. С. 319, 320.

В статье 705 Устава гражданского судопроизводства 1864 года постановление суда означало решение, относящееся к существу дела, а частное определение как решение, относящееся к частным вопросам, из дела возникающим<sup>1</sup>.

Правительствующий Сенат в решении от 1870 г. № 376 разъяснил, что «под выражением «приговор» закон постоянно понимает такое только постановление судебного места, коим рассматриваемое дело разрешается по существу, то есть коим в уголовных делах обвиняемое лицо оправдывается или осуждается, и что все прочие до существа дела не относящиеся и до начатия или во время производства возникающие вопросы разрешаются определениями или постановлениями»<sup>2</sup>. В 1871 г. Правительствующий Сенат в решении № 182 указал, что «по уголовному судопроизводству приговорами могут почитаться такие постановления судов, коим разрешается существо дела, а не какие-нибудь частные, возникающие из дела вопросы, разрешение коих не обнимает существа дела и не преграждает сторонам возможности к отысканию правосудия»<sup>3</sup>. Таким образом, согласно действовавшему в конце XIX в. российскому законодательству, частное определение выносилось во всех случаях, не разрешающих дело по существу, например, «о допущении новых доказательств, об обращении дела к рассмотрению, о назначении судебного заседания, предварительного слушания и т.д.»<sup>4</sup>.

До второй половины XX в. частные определения (постановления) суда как правовой институт не были предметом самостоятельного исследования в уголовно-процессуальном праве. Одним из первых авторов, исследовавших частное определение (постановление) суда по уголовному делу как правовой институт является Т.Н. Добровольская, которая отмечала, что «институт частных определений – одна из предусмотренных законом процессуальных форм осуществления судами предупреждения преступлений и один из правовых способов реагирования судов на нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предвари-

---

<sup>1</sup> Судебные Уставы с изложением рассуждений, на которых они основаны. Ч. 1. С. 323.

<sup>2</sup> Тауибер Л.Я. Уголовный приговор и частное определение и их обжалование. Пб., 1913. С. 6.

<sup>3</sup> Там же. С. 8.

<sup>4</sup> Там же.

тельного следствия либо при рассмотрении дела в нижестоящем суде»<sup>1</sup>.

Частные определения (постановления) стали рассматриваться как один из важных видов профилактической деятельности судов, осуществляемой непосредственно в процессе отправления правосудия.

Однако в действующем УПК России в ст. 5 отсутствует такое понятие, как частное определение (постановление) суда по уголовному делу.

Согласно п. 23, 27 ст. 5 УПК РФ определением и постановлением признается любое решение суда (за исключением приговора), вынесенное соответственно судом коллегиально или судьей единолично. Исходя из буквального толкования данной нормы права, частное определение (постановление) является решением суда и может быть вынесено судом на любой из стадий судебного производства по уголовному делу<sup>2</sup>.

По мнению З.М. Хатковой, понятия «судебное решение» и «решение суда» неравнозначны. Понятие «судебное решение» ею рассматривается в широком и узком смысле<sup>3</sup>.

В широком смысле слова – это совокупность всех судебных актов, которые принимаются судом на любой его стадии процесса в целях разрешения дела. Такого же мнения придерживается Д.А. Харьковский. К судебным решениям он относит приговоры, решения, приказы, определения, постановления кассационной или надзорной инстанции, вступившие в законную силу, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, причастными к исполнению<sup>4</sup>.

В узком смысле судебное решение – это только решение суда как таковое, т.е. судебный акт, разрешающий дело по существу и носящий окончательный характер. Таким актом является приговор суда по уголовному делу, определяющий виновность или невиновность подсудимого и размер наказания.

---

<sup>1</sup> Добровольская Т.Н. Частные (особые) определения по уголовным делам. М., 1975. С. 3.

<sup>2</sup> Чекалин А.А. Комментарий к УПК РФ. М., 2006. С. 118.

<sup>3</sup> Хаткова З.М. Судебное решение как источник конституционного права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 12, 13.

<sup>4</sup> Харьковский Д.А. Уголовно-правовая характеристика неисполнения приговора суда, решения суда или иного судебного акта: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 73 – 76.

Под «решением суда» З.М. Хатковой понимается любое процессуальное действие со стороны суда (судьи) в рамках судебного разбирательства, основанное на властном волеизъявлении или законодательном обязывании, целью которого является оптимизация конкретного судебного разбирательства для объективного и своевременного рассмотрения дела. К таким, исходя из логики З.М. Хатковой, можно отнести, к примеру, решения суда об избрании, изменении или отмене меры пресечения в отношении подсудимого в ходе судебного разбирательства (ст. 255 УПК РФ), вынесение судом частного определения (постановления) по уголовному делу (ч. 4 ст. 29 УПК РФ) и т.д., т.е. судья может выступать самостоятельным инициатором своих действий без наличия ходатайств от участников судебного заседания.

Тем не менее судебные решения как акты применения права обладают способностью воздействовать на материальные и процессуальные правоотношения и как следствие, по мнению Р. Кросса, «судебное решение необходимо считать юридическим фактом в области материального и процессуального права»<sup>1</sup>.

Такого же мнения придерживается и Н.В. Тихонько, которая отмечает, что «с точки зрения материального явления судебное решение – это процессуальный документ, обладающий всеми необходимыми предусмотренными законом реквизитами, постановленный в соответствии с законом. Правовой момент судебного решения как юридического факта есть возможность воздействия решения на процессуальные и некоторые материальные правоотношения»<sup>2</sup>.

По нашему мнению, судебное решение – документ (судебный акт), оформляющий результат правоприменительной деятельности, составляемый судом или судьей в соответствии с определенными в законе требованиями к основаниям вынесения, форме и содержанию, например приговор, определение, постановление и другие решения суда. Очевидно, что и частное определение (постановление) суда по уголовному делу является разновидностью судебного акта.

---

<sup>1</sup> Кросс Р. Прецедент в английском праве / пер. с англ. Т.В. Араповой; под общ. ред. Ф.М. Решетникова. М., 1985, С. 42.

<sup>2</sup> Тихонько Н.В. Проблемы судебного решения как юридического факта: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 15.

Таким образом, анализ взглядов ученых позволяет сделать вывод, что частное определение (постановление) является процессуальным решением суда, изложенном в форме судебного акта.

Вместе с тем обозначение одним и тем же понятием и результата правоприменительной деятельности (т.е. «решения суда» и «судебного решения») и документа, оформляющего этот результат (т.е. «судебного акта»), осложняет понимание их правовой природы. По мнению А.А. Добровольского и С.А. Ивановой, судебное решение есть «средство принудительной реализации тех правомочий, которые существуют у... участников уголовного судопроизводства, ...благодаря юридическим фактам, имевшим место до суда и независимо от суда». Отрицая значение судебного решения как юридического факта, они указывали на следующие функции суда: последний «должен точно установить юридические факты, которые лежат в основе разрешаемого правоотношения, и правильно применить к этим фактам соответствующую норму права, т.е. суд должен правильно распознать веление закона для данного конкретного случая и сделать правильные выводы о правах и обязанностях сторон, вытекающих из рассматриваемого правоотношения»<sup>1</sup>.

Мы поддерживаем данную точку зрения, поскольку каждое решение суда не может рассматриваться в значении юридического факта, так как юридический факт представляет собой совокупность обстоятельств, которые являются основанием для возникновения (изменения, прекращения) конкретных правоотношений. Рассмотрение решения суда с позиции юридического факта предполагает возможность суда при вынесении и обосновании решения ссылаться на предыдущее решение суда по данному поводу, а это уже является прерогативой англо-саксонской правовой системы, позволяющей судьям основываться на прецеденте. В то же время нужно понимать, что содержание и форма судебного решения неразрывно связаны друг с другом, поэтому говоря «решение суда», мы понимаем «судебный акт» и наоборот.

Законодатель в ст. 5 УПК Российской Федерации указывает, что «определение» и «постановление» это любое решение суда. При этом в п. 33 этой статьи «процессуальным решением» призна-

---

<sup>1</sup> Добровольский Л.А., Иванова С.Л. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 80, 81.

ется «решение, принимаемое судом, прокурором, следователем, дознавателем в порядке, установленном настоящим Кодексом».

А.А. Чекалин считает, что «процессуальные решения это такие решения, которые оформляются в виде соответствующего процессуального документа, отражающего существо принятого решения в период как досудебного, так и судебного производства»<sup>1</sup>.

В.В. Мозякова рассматривает «процессуальное решение» в виде родового понятия, являющегося обобщающим. Данное понятие указывает на юридическую природу актов, принимаемых органами, осуществляющими судопроизводство, которые влекут за собой юридические последствия. Процессуальные решения обуславливают начало, ход, приостановление, прекращение судопроизводства<sup>2</sup>.

На наш взгляд, употребление слов «любое решение» в дефиниции понятий «постановление» и «определение» является не вполне корректным, поскольку такое содержание этого понятия предполагает принятие и вынесение судом решения, которое может быть вынесено в нарушение норм закона, либо не соответствовать требованиям УПК РФ как по форме, так и по содержанию. Представляется целесообразным понятие «определение» и «постановление» суда изложить в следующей редакции:

п. 23 ст. 5 УПК РФ

определение – процессуальное решение, вынесенное в соответствии с требованиями норм настоящего Кодекса, за исключением приговора, судом первой инстанции коллегиально при производстве по уголовному делу, а также решение, вынесенное вышестоящим судом, за исключением суда апелляционной или надзорной инстанции, при пересмотре соответствующего судебного решения.

п. 25 ст. 5 УПК РФ

постановление – процессуальное решение, вынесенное в соответствии с требованиями норм настоящего Кодекса, за исключением приговора, судьей единолично; решение, вынесенное президиумом суда при пересмотре соответствующего судебного решения, вступившего в законную силу; решение прокурора, следователя, дознавателя, вынесенное при производстве предвари-

<sup>1</sup> Чекалин А.А. Комментарий к УПК РФ (постатейный). М., 2006. С. 55.

<sup>2</sup> Мозякова В.В. Комментарий к УПК РФ. М., 2002. С. 34.

тельного расследования, за исключением обвинительного заключения и обвинительного акта.

Прежде чем перейти к дефиниции частного определения (постановления) суда по уголовному делу, необходимо прокомментировать содержание ч. 4 ст. 29 УПК РФ, которая предусматривает право вынесения судом частного определения или постановления.

Согласно ч. 4 ст. 29 УПК РФ «если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд вправе вынести *частное определение или постановление* (курсив наш. – **Прим. авт.**), в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер...»<sup>1</sup>.

Если подвергнуть указанную норму права буквальному толкованию, т.е. соотнести словесное выражение нормы с ее действительным смыслом<sup>2</sup>, то можно сделать вывод, что речь идет о праве суда выносить частные определения и постановления. Такого же мнения придерживаются работники справочно-информационного портала «Русский язык», которым был задан вопрос: «Какие решения вправе выносить суд: частное определение, постановление или частное определение, частное постановление?». Ответ был следующего содержания: «в части 4 статьи 29 УПК РФ имеются в виду два документа: 1) частное определение и 2) постановление»<sup>3</sup>.

В общем, частное определение и постановление суда это два разных по правовой природе процессуальных решения. Частное определение имеет одной из главных задач (целей) профилактики нарушений закона и ограниченный круг вопросов, на урегулирование которых оно направлено. Постановлением, в от-

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

<sup>2</sup> *Теория государства и права: учеб. для вузов / под общ. ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 380.*

<sup>3</sup> Справочно-информационный портал «Русский язык» Грамота.ру. Свидетельство о регистрации СМИ. Эл. № 77-4627. Вопрос № 2471 18. <http://www.gramota.ru/spravka/buro/>.

личие от частного определения, оформляется принятие решения суда по вопросам, перечисленным в ч. 2, 3, 4 ст. 29 УПК РФ и др., т.е. круг вопросов достаточно объемный, но постановление не имеет одной из главных задач (целей) профилактики нарушений закона.

Э.Н. Ренов считает, что «частное определение является разновидностью постановления суда (судьи), направленного на устранение выявленных в ходе судебного разбирательства и не относящихся к существу рассматриваемого дела отдельных нарушений закона»<sup>1</sup>. Согласно этой точке зрения постановление равнозначно понятию частного определения суда.

А.Н. Гуев полагает, что «правило ч. 4 ст. 29 УПК РФ посвящено частным определениям и постановлениям», при этом, анализируя данную норму, он рассматривает в ней отдельно частные определения и отдельно частные постановления<sup>2</sup>.

На наш взгляд, допущенная законодателем неточность в законе может быть объяснима правилами правописания русского языка. Разберем словосочетание «частное определение или постановление». Слово «частное» является определением, а слова «определение», «постановление» являются существительными.

По мнению Д.Э. Розенталя, «определение, относящееся к двум или нескольким существительным – однородным членам, ставится в форме множественного числа, если по смыслу сочетания при единственном числе было бы неясно, связано ли определение с ближайшим существительным или со всем рядом однородных членов, например: способные ученик и ученица, построить каменные дом и гараж»<sup>3</sup>, частные определение или постановление.

Однако в русском языке есть такое понятие как благозвучие речи. Если мы будем употреблять в ч. 4 ст. 29 УПК РФ, что суд вправе вынести частные определение или постановление, то возникает «неприятное восприятие» этих словосочетаний для слуха<sup>4</sup>. По нашему мнению, более предпочтительным является словосочетание «частное определение (постановление) суда».

---

<sup>1</sup> Ренов Э.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2005. С. 626.

<sup>2</sup> Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2003. С. 41, 42.

<sup>3</sup> Розенталь Д.Э. Справочник по правописанию и литературной правке. М., 1978. С. 254, 255.

<sup>4</sup> Там же. С. 169.

Статья 21<sup>2</sup> УПК РСФСР была посвящена частным определениям (постановлениям), согласно которой «Суд при наличии к тому оснований выносит частное определение (постановление)...».

Указанные судебные акты и в настоящее время законодателем употребляются с использованием скобок (элемента пунктуации). Несмотря на то, что в действующем УПК РФ невозможно встретить скобок при написании этих актов, Пленум Верховного Суда РФ употребляет их, когда речь идет о частном определении и частном постановлении<sup>1</sup>. В соответствии с действующими правилами правописания в скобки заключаются «предложения и слова, вставляемые в середину предложения с целью пояснения или дополнения его»<sup>2</sup>. Поэтому с точки зрения норм правописания русского языка действовавшая в УПК РСФСР формулировка «частное определение (постановление)», на наш взгляд, была более корректна, чем в УПК РФ.

В юридической литературе существует различное понимание понятий частного определения (постановления) суда по уголовному делу<sup>3</sup>.

Так, А.М. Жуков считает, что «Частное определение представляет собой вынесенное одновременно с приговором решение суда, обязывающее соответствующие государственные органы, общественные организации, должностных лиц принять надлежащие меры для устранения причин и условий совершения конкретного преступления»<sup>4</sup>.

Профессор В.П. Божьев рассматривает частное определение (постановление) как средство реагирования на выявленные обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также на другие нарушения, допущенные при производстве расследования или нижестоящим судом<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.09.1987 № 5 (ред. от 06.02.2007); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.05.2007 № 27.

<sup>2</sup> См: Справочно-информационный портал «Русский язык» Грамота.ру. Раздел Действующие правила правописания. <http://www.gramota.ru/spravka/rules/?rub=skobki>.

<sup>3</sup> *Величко А.Н.* Деятельность суда по предупреждению преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 119, 120.

<sup>4</sup> *Жуков А.М.* Вопросы исполнения представлений и частных определений по предупреждению преступлений // Уголовно-процессуальные формы борьбы с преступностью: сб. науч. тр. Свердловск, 1983. С. 87.

<sup>5</sup> *Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (по сост. на 20 августа 2002 г.) / под общ. ред. В.М. Лебедева; науч. ред. В.П. Божьев.* М., 2002. С. 86.

В.С. Чижевский под частным определением предлагает понимать определение суда в отношении установленного в порядке уголовного или гражданского судопроизводства нарушения закона или других существенных недостатков в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных организаций, должностных лиц, неправильного поведения отдельных граждан, а также иных случаев, предусмотренных законом<sup>1</sup>.

З.Ф. Инагамджанова считает, что «частное определение по уголовному делу представляет собой акт правосудия, которым должностные лица соответствующих государственных предприятий, учреждений, организаций, а также общественных формирований обязываются посредством принятия необходимых для этого мер устранить установленные судом причины и условия, способствовавшие совершению преступлений; недостатки, упущения и нарушения закона, допускаемые в работе; изменить неправильное, антисоциальное поведение отдельных лиц»<sup>2</sup>.

Л.В. Майорова полагает, что частное определение (постановление) – это важное процессуальное решение суда, предметом которого является устранение нарушений закона и тех недостатков в работе государственных и общественных организаций, которые явились причиной или условием, способствовавшим совершению преступлений, нарушений прав человека и гражданина или других нарушений закона, допущенных при производстве дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства, а также в других случаях нарушения закона должностными лицами и гражданами<sup>3</sup>.

Анализ мнений названных авторов позволяет констатировать, что подлежащее обязательному исполнению частное определение (постановление) направлено на устранение нарушений

---

<sup>1</sup> *Чижевский В.С.* Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. М., 2003. С. 687.

<sup>2</sup> *Инагамджанова З.Ф.* Частное определение – важное средство выполнения судом профилактических функций: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1990. С. 33, 34.

<sup>3</sup> *Майорова Л.В.* Частное определение в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1963. С. 55.

закона и обязывает государственные органы, различные организации и других субъектов впредь воздержаться от действия (бездействия), получившего негативную оценку суда. Сущность этих судебных решений заключается не в разрешении дела по существу, не в восстановлении нарушенных прав и не в их обеспечении, а в предупреждении и предотвращении повторных аналогичных преступлений и иных нарушений права.

Вопреки требованиям уголовного (ст. 315 УК РФ), уголовно-процессуального (ст. 392 УПК РФ) и административного (ст. 17.4 КоАП РФ) законодательства России суды в необходимых случаях не ставят вопрос о привлечении к ответственности соответствующих лиц, не принявших мер к устранению обстоятельств, указанных в частных определениях (постановлениях). Следует согласиться с точкой зрения А.Н. Величко о терминологической несогласованности обозначенных норм<sup>1</sup>. Так, в ст. 392 УПК РФ отсутствует указание на административную ответственность по ст. 17.4 КоАП РФ, а также не указываются обязательные признаки привлечения к уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ – злостный характер неисполнения судебных решений, либо воспрепятствование их исполнению. Кроме того, ст. 17.4 КоАП РФ не предусматривает ответственности за неисполнение частного постановления судьи, поскольку в диспозиции и в тексте нормы отсутствует упоминание об этом виде судебного акта. Все это негативно влияет на профилактическую деятельность судов в форме вынесения частных определений (постановлений).

---

<sup>1</sup> Величко А.Н. Указ. соч.

**А.С. Семенов,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

### **Взаимодействие органов прокуратуры с органами публичной власти как важное направление внешней деятельности**

Ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет содержание, структуру и пределы деятельности правоохранительного органа, в том числе и прокуратуры, является ее функция.

Функция прокуратуры – такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий, правовых средств и процедур. Речь идет о таких направлениях деятельности, которые характеризуют роль прокуратуры в государстве и обществе.

На сегодняшний день нет однозначных ответов на вопросы о том, что относить к функциям прокуратуры, каким образом их отграничивать от иных правовых категорий и т.д.

В юридической литературе уже обращалось внимание на отсутствие исчерпывающего перечня функций прокуратуры в Конституции РФ. Действительно, в Основном законе отсутствует подобный перечень. Часть 5 ст. 129 устанавливает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом. Таким правовым актом является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), анализ норм которого позволяет получить представление о перечне функций прокуратуры. Термин «функции прокуратуры» применен в ст. 1 этого законодательного акта.

Основной функцией традиционно считается *надзор за исполнением законов*. В п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре конкретизируются основные направления (отрасли, подфункции в интерпретации разных авторов) надзорной функции прокуратуры, корреспондирующие определенным в Законе целям. По мнению М.С. Шалумова, надзор прокуратуры за исполнением законов

есть «главная, основная функция, из существа которой вытекают все другие, дополнительные функции»<sup>1</sup>. К их числу можно отнести участие прокуроров в рассмотрении дел судами, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Надзорные и иные функции, а также другие направления деятельности прокуратуры, не относящиеся к функциям, как два самостоятельных элемента составляют в совокупности направления деятельности прокуратуры. Подобная классификация предлагается С.Н. Назаровым<sup>2</sup>.

Используемые в учебной литературе подходы к выявлению системы функций прокуратуры имеют существенные недостатки. В первую очередь, речь идет о подмене понятия «система функций прокуратуры» их классификацией. Представляется, что ошибочно причислять к функциям прокуратуры, например, такое направление деятельности, как *международное сотрудничество*.

Г.В. Дашков рассматривает «международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации» как направление деятельности прокуратуры, но не ее функцию<sup>3</sup>. В.П. Рябцев также не включает международное сотрудничество прокуратуры в «систему функций органов прокуратуры»<sup>4</sup>. Некоторые ведущие ученые юристы рассматривают международную деятельность органов прокуратуры. Например, А.П. Стуканов указывает, что эта «деятельность прокуратуры, не являясь основной, тем не менее, очень важна, в том числе и для достижения общих целей, стоящих перед органами прокуратуры, – единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов общества и государства»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82.

<sup>2</sup> Назаров С.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М.: Экспертное бюро-М, 1998. С. 8 – 10.

<sup>3</sup> См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2000. С. 350 – 378.

<sup>4</sup> См.: Российский прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2001. С. 59 – 74, 136 – 182.

<sup>5</sup> См.: Прокурорский надзор Российской Федерации: учебник / под ред. В.И. Рохлина. СПб.: С.-Петербург. ин-т экспертов; изд. дом «Сентябрь», 2000. С. 76 – 95, 315 – 323.

Анализ состояния теории позволяет судить о том, что международное сотрудничество не может быть включено в «систему функций органов прокуратуры».

Выражение внешней деятельности органов прокуратуры проявляется и в ряде иных направлений, среди которых следует отметить *взаимодействие с органами государственной власти на всех уровнях. Сюда можно включить участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также участие в правотворческой деятельности.*

Многие авторы выделяют эти два направления деятельности как самостоятельные функции прокуратуры и не рассматривают первую в качестве разновидности последней.

Данное направление деятельности органов прокуратуры представляется возможным рассмотреть как одну из дополнительных функций, которая призвана обеспечивать реализацию главной – надзора за исполнением законов.

Что касается участия прокуратуры в заседаниях государственных органов, то в учебной литературе данный вопрос практически не рассматривается. В лучшем случае положения, закрепленные в ст. 7 Закона о прокуратуре, рассматриваются в качестве форм «участия прокуроров в правотворческой деятельности».

Так, Ю.Е. Винокуров и Ф.М. Кобзарев указывают на следующие формы «участия прокуроров в правотворческой деятельности» как одного из направлений деятельности прокуратуры:

1) участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов;

2) проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов;

3) участие прокурора в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов;

4) участие прокурора в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных им протестов на незаконные правовые акты;

5) внесение прокурорами предложений в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законо-

дательной инициативы, об изменении, отмене, или принятии новых законов и иных нормативных актов<sup>1</sup>.

Важным аспектом организационной деятельности прокуратуры является обеспечение надлежащего взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления, органами контроля и другими органами. Под «взаимодействием» в данном случае понимается взаимосогласованная деятельность различных органов, имеющих общие цели, задачи.

Для прокуратуры обеспечение законности, защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства составляют основное содержание ее деятельности. Для органов власти вопросы законности, общественной безопасности и правопорядка, выявление и устранение нарушений закона – лишь часть их деятельности по решению многих иных задач. Поэтому прокуратура в отношениях с указанными органами, хотя и имеет общие цели, но не выступает в роли координатора, а согласованные действия по вопросам правоохранительной деятельности проводит с ними в форме взаимодействия.

В отношении закрепленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина правозащитная деятельность государства выражается в осуществлении государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления функций в рамках предоставленных законом полномочий не только по защите прав и свобод, но и по их обеспечению. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ органы власти субъектов Российской Федерации вместе с органами федеральной власти обеспечивают на своей территории защиту прав и свобод человека и гражданина, законность, правопорядок, общественную безопасность. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, образуя с федеральными органами исполнительной власти единую систему исполнительной власти государства, обеспечивают охрану собственности и общественного порядка, организуют борьбу с преступностью.

Соответственно и органы местного самоуправления, самостоятельно решая вопросы местного значения в пределах своей компетенции, также обеспечивают на своих территориях соблюдение прав и свобод граждан, охрану муниципальной собствен-

---

<sup>1</sup> *Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. Ю.Е. Винокурова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 369 – 376.*

ности, общественного порядка, принимают меры по предупреждению преступлений и правонарушений.

Названный перечень вопросов свидетельствует об общности задач, которые должны решать совместными согласованными действиями органы прокуратуры и органы представительной и исполнительной власти, местного самоуправления. Их взаимодействие строится с учетом свойственных представительным и исполнительным органам власти, органам местного самоуправления формам деятельности: проведение заседаний, сессий. Прокурорам в соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре предоставляется право участвовать в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления при обсуждении проектов законов и подзаконных актов и их принятии.

При этом в одних случаях прокурорское участие в работе названных органов заключается в виде «присутствия», т.е. с правом совещательного голоса или наблюдателя в целях получения информации по вопросам состояния преступности и законности, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами. В других случаях – при рассмотрении внесенных прокурором представлений и протестов на заседаниях соответствующих органов в виде непосредственного участия прокурора. Такое участие предполагает наличие права прокурора выступить на заседании, дать анализ правонарушений, поддержать внесенные им акты реагирования, представить дополнительные разъяснения существа нарушенного закона.

Закон о прокуратуре (ст. 9) в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры устанавливает ее участие в правотворческой деятельности. Участие прокурора в правотворчестве играет важную профилактическую роль, так как совместная деятельность органов и учреждений прокуратуры и представительных органов, как государственной власти, так и местного самоуправления, может предотвратить принятие этими органами нормативных актов, нарушающих права граждан, а также вытекающие из исполнения этих актов правонарушения.

Интенсивное обновление федерального законодательства, нормотворческая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требуют повышения качества принимаемых законов и

иных нормативных правовых актов, укрепления взаимодействия органов прокуратуры с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, непосредственного участия прокуратуры в законотворческом процессе.

Как показывает анализ правоприменения, коррупционные проявления, как правило, являются прямым следствием несовершенства многих законодательных и иных нормативных правовых актов. В них содержится большое количество отсылочных, альтернативных норм, предоставляющих чиновникам возможность вариативности в принятии решений, установлено много излишних административных барьеров, которые препятствуют развитию экономических и социальных отношений, реализации гарантированных гражданам прав. В связи с этим не случайно в Национальном плане противодействия коррупции уделяется особое внимание улучшению законотворческой работы.

Данный спектр вопросов должен найти свое отражение и в региональном законодательстве. К сожалению, на сегодняшний день законы о противодействии коррупции приняты только в 18 субъектах Российской Федерации.

Полномочные представители Президента РФ активно включаются в эту работу и активизируют принятие во всех субъектах Российской Федерации необходимых законодательных актов.

Положительный опыт есть. Совместными усилиями органов прокуратуры, юстиции в начале 2000-х гг. удалось привести практически все региональное законодательство в соответствие с федеральным. Теперь же необходимо заняться вопросами его качества с точки зрения устранения коррупционных возможностей и административных барьеров для граждан и предпринимателей. Системного подхода требует еще один объект – нормативные правовые акты муниципального уровня. В течение длительного времени органы местного самоуправления были предоставлены практически сами себе и в связи с этим накопилось много вопросов. Тем более, что степень их влияния на повседневную жизнь людей очень высока.

Министерству юстиции РФ совместно с Генеральной прокуратурой РФ поручено осуществлять мониторинг правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации и антикоррупционную экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Поправки в Закон о прокуратуре наделили органы прокуратуры полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти. В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 171-ФЗ при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Органы прокуратуры уже имеют практику и мониторинга, и проведения экспертиз нормативных правовых актов на коррупциогенность, разработана специальная методика, по которой она осуществляется, и в настоящее время идет работа по всей широте правового поля. Особое внимание при этом уделяется принятию нормативных правовых актов, устраняющих избыточное администрирование со стороны государства, и, прежде всего, в тех сферах правоотношений, которые имеют первостепенное значение для успешного развития государства в целом и каждого региона в отдельности.

В этом направлении прокуроры субъектов Российской Федерации ориентированы на конструктивное сотрудничество с органами государственной власти регионов и аппаратами полпредов.

В последние годы участие прокуратуры в правотворческой деятельности заметно активизировалось. Согласно конституциям и уставам ряда субъектов Российской Федерации многие территориальные прокуроры наделены правом законодательной инициативы на региональном уровне (например, ст. 27 Устава Иркутской области, ст. 66 Устава Свердловской области). Появилась должность старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления. Используются различные формы участия в правотворческой деятельности. Вместе с тем это направление работы требует дальнейшего развития.

Отсутствие в Конституции РФ права законодательной инициативы Генеральной прокуратуры РФ Закон «компенсировал» наделением прокуратуры правом принимать участие в право-

творческой деятельности государства. Однако право прокурора на участие в правотворческой деятельности существенно отличается от права законодательной инициативы.

Закон в своеобразной форме определяет юридические возможности участия прокуратуры в законотворческой деятельности.

Согласно ст. 9 Закона о прокуратуре «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов». С учетом приведенного положения, очевидно, было бы не совсем правильно считать, что участие прокуратуры в законодательной деятельности осуществляется «несколько более сложным путем». Речь идет лишь о предусмотренной законом юридической возможности соответствующих прокурорских работников возбуждать вопрос о законодательной инициативе. Однако, если исходить из того, что такому праву прокурора не корреспондированы обязанности соответствующих органов и лиц, наделенных правом законодательной инициативы, то предусмотренная Законом формулировка остается всего лишь пожеланием.

С формально-юридической стороны указанное в ст. 9 этого Закона положение означает, что прокурор соответствующего уровня вправе:

а) обратиться к субъекту права законодательной инициативы с предложением (просьбой) о целесообразности реализации соответствующей законодательной инициативы;

б) обратиться с такой инициативой в отношении вопросов, которые входят в круг ведения прокуратуры.

Однако это не влечет каких-либо правовых последствий, поскольку содержащаяся в ст. 9 Закона о прокуратуре норма права носит не императивный, а рекомендательный характер. В действительности такая форма осуществления полномочий прокуратуры реализуется в соответствии с практикой, сформировавшейся и действующей в этой сфере.

Прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы. В связи с этим в ст. 104 Конституции РФ следовало бы вне-

сти соответствующее дополнение, включив в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы, Генеральную прокуратуру РФ.

Действующая Конституция Российской Федерации упразднила право законодательной инициативы Генерального прокурора, которым он был наделен в течение длительного времени. Это могло крайне отрицательно сказаться на деятельности не только системы органов прокуратуры, но и каждой ветви власти: законодательной, исполнительной и судебной, так как в этом случае власть лишалась «обратной силы», ибо, разрешая правовые конфликты, прокуроры на местах обнаруживают несовершенство действующих правовых норм, пробелы в нормативном регулировании общественных отношений, которые нуждаются в этом.

Осуществляя надзор за исполнением действующих на территории России законов, органы прокуратуры аккумулируют уникальную информацию о том, как эти законы работают, каковы причины их ненадлежащего исполнения, какие из них не соответствуют Конституции Российской Федерации или нуждаются в изменениях по другим причинам, какие общественные отношения требуют дополнительного правового регулирования.

Значение этой информации для законотворческой деятельности весьма велико. Она могла бы эффективно использоваться непосредственным представлением Генеральным прокурором РФ на рассмотрение Государственной Думы законопроектов поправок в действующие законодательные акты. Однако из-за отсутствия у Генерального прокурора права законодательной инициативы он лишен этой возможности.

В связи с указанным представляется необходимым наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы.

## Содержание

<i>Березиков С.В.</i> Правовая природа института изменения осужденному условий отбывания наказания .....	3
<i>Борисова Л.В.</i> Совершенствование норм гражданского процессуального законодательства в сфере реализации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод .....	16
<i>Буренина О.В.</i> Понятие принципов уголовного судопроизводства, их свойства и значение .....	22
<i>Жаксальков Е.К.</i> Пробелы в законодательном регулировании ответственности за организацию незаконной миграции по Уголовному кодексу Российской Федерации .....	28
<i>Изгагина Т.Ю.</i> Типичные нарушения административного законодательства, выявляемые прокурорами при осуществлении проверок дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам проведения мероприятий по таможенному контролю .....	33
<i>Камчатов К.В.</i> Проблемные вопросы практической реализации назначения уголовного судопроизводства .....	41
<i>Какителашвили М.М.</i> Некоторые вопросы обеспечения законности при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти в Российской Федерации .....	46
<i>Концевой А.В.</i> К вопросу о проблемах участия прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о признании нормативных правовых актов недействующими полностью или в части .....	55
<i>Конярова Ж.К.</i> Международный и национальный аспект дискреционных полномочий прокурора в уголовном процессе .....	60
<i>Некоркин Д.А.</i> Частное определение (постановление) суда по уголовному делу .....	71
<i>Семенов А.С.</i> Взаимодействие органов прокуратуры с органами публичной власти как важное направление внешней деятельности .....	82

**Актуальные проблемы  
юридической науки и практики:  
взгляд молодых ученых**

*Сборник статей*

Редактор Т.Д. Четверикова

Подписано в печать 05.05.2010. Формат 60x90/16. Печ.л. 5,75.  
Тираж 50 экз. Заказ 34.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15