

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ:
ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Сборник статей

Часть I

Москва • 2011

УДК 34
ББК 67
А43

А43 **Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых:** сб. ст. (по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенной 28 июня 2011 г.): [в 2 ч.] / [под ред. О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – Ч. 1. – 108 с.

В сборнике объединены материалы выступлений молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по проблемам прокурорского надзора, гражданского, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права и криминологии, представленные в рамках научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых», состоявшейся 28 июня 2011 г.

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

УДК 34
ББК 67

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2011

Секция «Актуальные проблемы прокурорской деятельности и уголовного процесса»

Е.Ю. Алхутова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере взыскания административных штрафов

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний представляет собой заключительную стадию производства по делам об административных правонарушениях. Административный штраф является самым распространенным видом административного наказания.

Для уяснения ситуации, сложившейся в стране с уплатой штрафов, назначенных по делам об административных правонарушениях, показательна информация Росстата, которому данные по форме № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» по соответствующим строкам в разрезе субъектов Российской Федерации предоставляют МВД России, Министерство финансов Российской Федерации, 19 федеральных служб, в том числе Федеральная таможенная служба, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба и другие, Федеральное агентство по рыболовству.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2009 г.¹ должностными лицами возбуждено 2 844 764 дела об административных правонарушениях в сфере экономики, рассмотрено в установленном порядке 1 387 797, число наложенных административных штрафов за административные правонарушения в сфере экономики составило 1 146 469 на общую сумму 168 641 471,3 тыс. руб. Из них взыскано на сумму 4 562 470,3 тыс. руб., т.е. 2,7%.

¹ Сведения предоставляются не ранее 15 марта после отчетного года (приказ Росстата от 06.09.2010 № 306 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере торговли, услуг, туризма, транспорта и связи, правонарушений»).

Для сравнения в 2008 г. должностными лицами возбуждено 3 010 467 дел об административных правонарушениях в сфере экономики, в установленном порядке рассмотрено 1 342 270 дел, наложено административных штрафов 902 849 на сумму 21 999 106,8 тыс. руб., из них реально взыскано на сумму 4 239 513,5¹, т.е. 19,3%.

Налицо снижение эффективности и так не выполнявшейся в должном объеме работы, направленной на исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, тогда как неисполнение в установленный срок назначенного наказания лишает смысла саму административную ответственность и делает бесполезной все предыдущие действия органа административной юрисдикции.

Кроме того, нельзя не учитывать тот факт, что штрафы за административные правонарушения в соответствии с положениями ч. 5 ст. 3.5 КоАП РФ, ст. 46 Бюджетного кодекса РФ подлежат зачислению в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в связи с чем законность деятельности органов административной юрисдикции на заключительной стадии административного производства приобретает особое значение.

Анализ прокурорской практики свидетельствуют о том, что прокурорами при внесении представлений по фактам выявленных на данном участке нарушений не всегда указывается на нарушение не только норм административного, но и бюджетного законодательства.

В процессе осуществления надзора за исполнением законов в сфере взыскания административных штрафов прокурорами необходимо запрашивать и сравнивать сведения о количестве вынесенных постановлений, общей сумме назначенных штрафов, сумме реально уплаченных штрафов. Полученное соотношение характеризует имеющуюся обстановку с уплатой штрафов. Поэтому для оценки деятельности контролирующего органа подлежит сравнению количество неисполненных постановлений по делам об административных правонарушениях с назначением наказания в виде административного штрафа, количество составленных протоколов по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и количество направленных в службу судебных приставов-исполнителей материалов, своевременность такого направления. Одновременно должны

¹ <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi#1>

учитываться результаты рассмотрения судом административных дел по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Частью 2 ст. 31.5 КоАП РФ предусмотрено предоставление рассрочки до трех месяцев уплаты административного штрафа лицом, вынесшим постановление, с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, наделено правом заявлять ходатайства, в соответствии с ч. 2 ст. 24.4 КоАП РФ ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению.

В ходе проверки в органе административной юрисдикции при наличии большого количества таких ходатайств в отсутствие сведений об уплате штрафов и составленных протоколов об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ необходимо внимательно изучить имеющиеся ходатайства с целью исключения фактов их фальсификации.

Анализ докладных записок прокуроров за 2009 – 2010 гг. показал, что прокурорами более чем в тридцати субъектах Российской Федерации, транспортными прокурорами выявлялись нарушения, связанные с бездействием органов административной юрисдикции в сфере взыскания штрафов. Нарушения в данной сфере установлены прокурорами в деятельности территориальных подразделений Федеральной антимонопольной службы, Федеральной таможенной службы, ФМС, Трудинспекции, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росстандарта, Госпожнадзора, Росрыболовства, ФСКН, УФНС, Госжилинспекции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административных комиссий.

Особенно в связи со значительными количественными показателями выявляемых правонарушений большинство таких недостатков встречается в деятельности УВД, ГИБДД, где по данным прокуратур разных субъектов Российской Федерации остаются невзысканными от 30% до 97% штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, суммы исчисляются десятками миллионов рублей¹.

¹ Докладная записка об итогах работы за 2009 г. прокуратуры Владимирской области, докладная записка об итогах работы за 2009 г. Московской транспортной прокуратуры.

В основном прокурорами выявляется то, что не налажена четкая процедура сбора и учета информации о вступлении постановлений по делам об административных правонарушениях в законную силу, вместе с тем согласно ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Течение сроков добровольного исполнения обязанности по уплате штрафов должностными лицами не отслеживается вовсе или отслеживается бессистемно. В нарушение требований ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ при отсутствии в органе административной юрисдикции документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, соответствующие материалы направляются судебному приставу-исполнителю ранее истечения установленного срока или значительно позднее либо не направляются вообще.

Отсутствует практика исполнения должностными лицами предусмотренной ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ обязанности по составлению протокола об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в связи с неуплатой административного штрафа либо протоколы составляются таким образом, что исключается их дальнейшее рассмотрение. К примеру, по сведениям Южной транспортной прокуратуры, в 2010 г. судами прекращено 18% дел (60 из 335), переданных для рассмотрения таможнями региона по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Таким образом, в результате бездействия должностных лиц органов административной юрисдикции истекают сроки привлечения лиц, не уплативших административные штрафы, данные лица остаются безнаказанными фактически уже за два административных правонарушения. При этом необходимо иметь в виду, что срок привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ составляет 3 месяца (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ), срок исполнения постановления о назначении административного наказания – 1 год (ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ).

В случае выявления фактов привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ с истечением сроков давности прокурорами приносятся протесты.

Бездействие должностных лиц по составлению протоколов по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ может свидетельствовать в том числе о нарушениях коррупционной направленности. Так, приговором

Камчатского краевого суда в 2010 г. осужден к лишению свободы с отбыванием в колонии строгого режима государственный инспектор Инспекции государственного контроля П. по п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение должностным лицом лично взятки в виде денег за незаконное бездействие в пользу взяткодателя, в крупном размере). П. признан виновным в покушении на получение взятки от руководителя юридического лица за его непривлечение к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ.

Известны случаи, когда назначенные штрафы оплачиваются другим лицом, например, штраф, назначенный должностному лицу, оплачивает организация, однако надлежащее прокурорское реагирование в виде направления представлений отсутствует.

Вместе с тем правонарушители привлекаются к административной ответственности в виде штрафов, в том числе и по постановлениям прокуроров. В 2010 г. по постановлениям прокуроров органами административной юрисдикции привлечено к ответственности 275 794 лица, в 2009 г. – 310 971 человек.

В данном случае положения ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ являются обязательными и для работников органов прокуратуры. Поэтому сразу по вынесении постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях и вручении их копий лицам, в отношении которых они составлены, следует разъяснять последним нормы ст. 32.2 КоАП РФ, предлагать предоставить в прокуратуру документы об уплате назначенного штрафа в месячный срок с момента вступления постановления по делу об административном правонарушении, предупреждать о таких негативных последствиях, как возможность привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, направлении материалов судебным приставам-исполнителям для принудительного взыскания.

Поступающие в прокуратуру постановления по делам об административных правонарушениях для контроля сроков уплаты штрафов отписываются работнику, осуществляющему надзор за исполнением административного законодательства, либо работникам, готовившим постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Необходимо держать на контроле сроки уплаты административных штрафов. Представляется, что по истечении месячного срока с момента вступления в силу постановления по возбужденному прокурором делу об административном правонарушении, в отсутствие документов об оплате штрафов нужно направлять повестку

неплательщику, приглашая его для составления постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Практика показывает, что оплата штрафа осуществляется зачастую все же после получения такой повестки.

Таким образом, прокурорам необходимо не только добиваться надлежащего исполнения органами административной юрисдикции положений главы V Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующей заключительную стадию производства по делам об административных правонарушениях, но и самим реализовывать данные нормы.

О.Ю. Байдина,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Роль органов прокуратуры в предупреждении и рассмотрении избирательных споров в период проведения выборов в органы местного самоуправления

В 2011 г. проводилось исследование участия органов прокуратуры в предупреждении и рассмотрении избирательных споров в ходе избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления. По состоянию на 15 июня 2011 г. опрошено 84 респондента в двух субъектах Российской Федерации (г. Москва и Московская область), из которых 40 являются работниками прокуратуры, а также адвокаты, муниципальные служащие, депутаты представительных органов местного самоуправления, научные и педагогические работники, студенты юридических вузов, сотрудники негосударственных структур. Несмотря на то что в целом анкетирование до настоящего времени не закончено, его результаты, полученные на сегодняшний день, представляют интерес и заслуживают отдельного освещения.

А.О. Казанцев в своем диссертационном исследовании высказывает мнение, что в избирательных спорах проявляются многочисленные разногласия по поводу толкования норм избирательного законодательства, осуществления избирательных прав российских граждан, а их разрешение выступает в качестве одного из

основных средств защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления¹. Учитывая данное мнение, нас интересовал ответ на следующий вопрос: «Считаете ли Вы, что избирательный спор является единственным способом защиты избирательных прав граждан». Так вот, ответы распределились следующим образом: полностью поддерживают данное мнение 29% респондентов, частично поддерживают – 45%, не согласны с указанной позицией – 26%. Полученные данные даже при большинстве ответов «частично поддерживаю» свидетельствуют все-таки о согласии респондентов с имеющимся мнением о значимости избирательного спора в осуществлении защиты избирательных прав граждан, что безусловно важно, поскольку практика в данном случае подтверждает теорию.

Необходимо отметить результаты, полученные на вопрос о причинах возникновения избирательных споров. 61% опрошенных назвали в качестве причины – противоречивость и незавершенность правового регулирования избирательных отношений, наличие коллизий и пробелов в законодательстве о выборах, 13% – стремление использовать избирательные конфликты в качестве средства привлечения повышенного внимания общественности к конкретным субъектам избирательной кампании, 17% в качестве причины обозначили недостаточный уровень политической и правовой культуры организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, 8% назвали причиной отсутствие у субъектов избирательного процесса необходимых юридических знаний и навыков применения законодательства и только 1% – бюрократизм избирательных комиссий, обусловленный повышенной придирчивостью и детализацией предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации процедур осуществления избирательных прав граждан.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти, в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является эффективным направлением реализации ее правозащитной функции. В связи с этим респондентам был задан вопрос: «Считаете ли Вы необходимым участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления в

¹ Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 15.

период выборов или связанной с избирательной кампанией?». Ответы распределились следующим образом: «полностью поддерживаю» – 47%, «частично поддерживаю» – 43%, «не поддерживаю» – 10%. Примечательно, что позицию «не поддерживаю» занимают депутаты представительных органов местного самоуправления и адвокаты, на позиции «полностью поддерживаю» настаивают сотрудники органов прокуратуры, «частично поддерживаю» – студенты и сотрудники негосударственных структур.

Здесь же важно отметить результаты, полученные в ходе опроса о достаточности полномочий для участия прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления. С отсутствием необходимости к расширению полномочий согласны 52%, за расширение полномочий выступают 10% опрошенных, из которых 3% являются прокурорскими работниками. Указанные данные свидетельствуют о необходимости уделения особого внимания правотворческой деятельности прокуратуры, связанной с избирательным законодательством, с целью более эффективного использования надзорными органами уже имеющихся полномочий, предоставленных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

По мнению Р.И. Гадельшина прокуратура наравне с другими субъектами избирательного процесса является также субъектом избирательных споров, однако данное мнение представляется нам ошибочным, и результаты опроса, хотя и с небольшой разницей в голосах, это подтверждают¹. Так, на вопрос: «Считаете ли Вы, что прокуратура является субъектом избирательных споров?» респонденты ответили следующим образом: «полностью поддерживаю» – 32%, «частично поддерживаю» – 30%, «не поддерживаю» – 38%. На более конкретный вопрос о том, какое положение в избирательных правоотношениях (а именно в судебном рассмотрении избирательных споров) занимает прокурор, ответы распределились так: прокурор является «субъектом избирательных споров» – 22%, «субъектом избирательных правоотношений» – 28%, «прокурор является органом осуществления надзора за соблюдением законодательства о выборах» – 52%.

Одинаково спорно распределились голоса при ответах на вопросы о том, достаточно ли предоставленных полномочий органам прокуратуры для предупреждения избирательных споров и для рассмотрения избирательных споров. Ответ «достаточно» и

¹Гадельшин Р.И. Избирательные споры. Порядок их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 13.

на один, и на второй вопрос дали 49% респондентов, 51% ответили «недостаточно», причем из 51% основные голоса за расширение существующих полномочий ожидаемо поступили от работников прокуратуры, большую же половину противников расширения полномочий прокурора составили адвокаты, депутаты и студенты юридических вузов. Неоднозначность, выявленная в данных вопросах, требует более углубленного исследования на теоретическом уровне.

Судебный порядок рассмотрения избирательных споров считают наиболее эффективным нежели административный порядок рассмотрения 85% респондентов, его же называют и наиболее действенным для восстановления нарушенного избирательного права 75% респондентов.

Проведенный опрос показал, что с мнением о необходимости редактирования, изменения и дополнения законодательства о выборах, действующего на сегодняшний день, полностью согласны 99% респондентов, позицию против по данному вопросу высказали лишь 1% опрошенных. Здесь же необходимо отметить и позицию респондентов по вопросу внесения изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в части введения полномочий по осуществлению надзора за деятельностью избирательных комиссий. Полностью согласны с указанным предложением 62% опрошенных, частично поддерживают 21%, выступают против 17%. В действующем законодательстве существует правовая коллизия: прокуратура не вправе надзирать за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями, однако вправе осуществлять надзор за деятельностью избирательных комиссий муниципальных образований, которые являются органами местного самоуправления. Ранее уже предлагалось внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Проведенный опрос лишь подчеркнул актуальность этого предложения и на сегодняшний день.

Процедура рассмотрения избирательных споров как в административном (внесудебном), так и в судебном порядке прописана

¹ Степанов И.Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Рос. следователь. 2007. № 16.

в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако выдающийся ученый-теоретик О.Е. Кутафин выступает против любого вычленения из конституционных норм конституционно-процессуальных в отдельные источники права¹. Вместе с тем с необходимостью введения отдельного избирательно-процессуального кодекса с определением административно-правовой и судебно-правовой процедуры рассмотрения избирательных споров полностью согласны 42% опрошенных респондентов, частично согласны 43%, против выступают 15% из общего числа.

Предварительные итоги опроса показали, что теоретические аспекты участия органов прокуратуры в рассмотрении и предупреждении избирательных споров и их практическое применение на сегодняшний день до конца не урегулированы, имеются противоречия и правовые коллизии, в связи с чем дальнейшая научная разработка конституционно-правовых особенностей и особенностей законодательного регулирования порядка рассмотрения и предупреждения этих споров представляется вполне обоснованной.

Ю.В. Баликеева,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Роль прокурора в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве

После принятия Федерального закона от 29.06.2009 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации» прошло почти 2 года. Его принятие было направлено, с одной стороны, на улучшение раскрываемости и повышение противодействия организованным формам преступности в любых их проявлениях, с другой – на стимулирование лица, совершившего преступление, к сотрудничеству со следствием и устранению либо минимизации негативных последствий совершенного преступления.

¹ Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2009. С. 29.

Однако за шесть месяцев 2009 г. по городу Москве судом было рассмотрено всего одно уголовное дело с заключенным досудебным соглашением о сотрудничестве (далее – соглашение), а за аналогичный период 2010 г. – 5 уголовных дел. Это свидетельствует о незрелости рассматриваемого института, его применении в единичных случаях, в отличие от особого порядка судебного разбирательства при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, ставшего широко используемой процедурой рассмотрения дел.

В чем же кроется причина столь редкого применения главы 40¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)?

Существует мнение, исходящее от представителей следственных органов, что заключение досудебного соглашения является весьма формализованной процедурой, в которой принимают участие чрезмерное количество лиц, в том числе прокурор, участие которого вызывает у следствия наибольшие возражения. Заключение рассматриваемого соглашения связано с составлением четырех процессуальных документов, в несколько этапов. При этом основные процессуальные документы составляет именно прокурор. Перечисленные факторы в своей совокупности, по мнению следственных работников, не позволяют пользоваться предоставленными законом возможностями так часто, как хотелось бы этого сторонам и в целом тормозят процесс внедрения такого нужного института, имеющего важное значение для «добычи доказательств» и обнаружения соучастников преступления.

Обращаясь к нормам УПК РФ, регулирующим заключение соглашения, следует отметить главную роль, отведенную законодателем прокурору, на которого возложена оценка всей информации, поступившей от подозреваемого либо обвиняемого в его ходатайстве и от следователя, изложенной в постановлении о возбуждении ходатайства о заключении соглашения. Именно прокурор принимает окончательное решение об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения или отказа в его удовлетворении, о чем выносит соответствующее постановление.

Содержание ст. 317² УПК РФ позволяет прокурору принимать решение о заключении или об отказе в заключении соглашения только на основании двух указанных документов при отсутствии материалов уголовного дела и самого следователя. Такой вывод, по нашему мнению, следует из содержания ст. 317³ УПК РФ. Тем не

менее полагаем, что для принятия обоснованного решения прокурору необходимо изучение и материалов уголовного дела, с которыми в соответствии с ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ он вправе ознакомиться по мотивированному запросу.

Закрепленный порядок действий прокурора при заключении соглашения свидетельствует о недостаточной продуманности закона в этой части. Представляется, что необходимость вынесения самостоятельного постановления об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения необоснованно осложняет процедуру его заключения. Отсутствие такого постановления, по нашему мнению, не уменьшит процессуальных возможностей прокурора в части заключения соглашения, а сделает процесс менее перегруженным, а потому более доступным для применения.

Упрощение процедуры видится в утверждении прокурором постановления следователя о необходимости заключить соглашение либо при положительном решении прокурора, получившего постановление следователя, в его участии в составлении соглашения с правом его подписи.

Положение ст. 317³ УПК РФ обязывает прокурора при заключении соглашения определять процессуальные действия, которые должен совершить подозреваемый, обвиняемый при выполнении обязательств. Согласно п. 1.16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» прокурор вправе принимать решение о прекращении досудебного сотрудничества в виде постановления, при получении сведений о несоблюдении подозреваемым, обвиняемым соглашения (сообщение заведомо ложных сведений, отказ от участия в следственных действиях, оперативно-розыскных мероприятиях, сокрытие важных для следствия данных и др.). В случае поступления указанных сведений при выполнении требований ст. 221 УПК РФ прокурор вправе вынести постановление об отказе во внесении представления, предусмотренного ст. 317⁵ УПК РФ, что влечет за собой рассмотрение уголовного дела в общем порядке.

Разумное решение законодателя о включении прокурора в процесс создания будущей модели расследования уголовного дела обусловлено функциями, которые прокурор обязан осуществить в силу Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре

Российской Федерации». Это, в первую очередь, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина как подозреваемого, обвиняемого, заключившего соглашение, так и потерпевшего, который не участвует при его заключении, а также обеспечение охраны интересов общества и государства, изобличение всех соучастников преступления и розыск имущества, добытого преступным путем.

Некоторый формализм процесса заключения соглашения, а также отсутствие полномочий прокурора, реально влияющих на ход расследования, может привести к ошибочному выводу об отсутствии необходимости участия прокурора при заключении соглашения. Это, безусловно, является заблуждением. Участие прокурора обязательно по следующим причинам.

При направлении в суд уголовного дела и материалов, подтверждающих соблюдение обвиняемым условий и выполнения обязательств соглашения, именно прокурор, утвердив обвинительное заключение, вносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по делу в отношении обвиняемого, с которым было заключено соглашение. В судебном заседании именно государственный обвинитель подтверждает содействие подсудимого следствию, должным образом мотивируя свою позицию.

Как правильно отмечено А.В. Смирновым «прокурор, по сути, формирует позицию государственного обвинителя в суде»¹. Это действительно так, поскольку, утвердив обвинительное заключение, прокурор составляет представление о характере, пределах и значении сотрудничества с обвиняемым, которым обязан руководствоваться государственный обвинитель при рассмотрении дела. Это обуславливает не только необходимость участия прокурора при заключении соглашения о сотрудничестве, но и принятия им окончательного решения по данному вопросу.

Таким образом, именно процессуальный статус прокурора является необходимым гарантом обвиняемого, который после выполнения обязательств заключенного соглашения может быть уверен, что сторона обвинения подтвердит его содействие следствию, это позволит суду при рассмотрении дела принять решение о снижении максимальных пределов санкций за совершенные преступления и применении ст. 64, 73, 80¹ УК РФ.

¹ Смирнов А.В. Особый порядок судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2009. № 10. С. 11.

И.С. Безжон,
научный сотрудник отдела НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Сущность и содержание института множественного гражданства

Анализ сущности и содержания института множественного гражданства целесообразно проводить сквозь призму изучения сущности и содержания гражданства как комплексного многоаспектного правового явления.

Понятия «гражданин» и «гражданство» были известны еще римскому праву и представляли собой определенный юридический статус, обладатель которого наделялся максимумом прав. Слова *Civis Romanus sum* («Я есть римский гражданин») были высшей самооценкой, источником гордости и тем, к чему стремились многие¹.

На протяжении многих лет раскрытие понятия и сущности гражданства, изучение его правового содержания, детализация его композиционных особенностей имели особую значимость. Понятийный аппарат гражданства изобилует разнообразными научными взглядами. Точки зрения многих видных советских и российских исследователей в области государственного права являются противоречивыми и не сводятся к созданию единой концепции понимания гражданства.

Первое официальное определение гражданства прозвучало в докладе Н.А. Булганина о проекте закона о гражданстве, принятого 19.08.1938 г. Верховным Советом: «Гражданство определяет принадлежность лица к государству, определяет правовое положение лица не только внутри государства, но и вне его, в международном общении»².

Многие ученые-юристы склоняются к определению гражданства как «устойчивой правовой связи между лицом и государством, выражающейся во взаимных правах и

¹ *Российское гражданство* / под ред. В.Я. Кикотя. М., 2003. С. 26.

² *Вторая сессия Верховного Совета СССР, 10 – 11.08.1938: стенографический отчет.* М.: Изд. Верх. Совета СССР, 1938. С. 692.

обязанностях»¹. Такой же подход к определению гражданства использует Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Следует отметить, что серьезной проблемой при исследовании вопросов гражданства, в том числе и в России, является возможность наличия у лица двойного гражданства². В подавляющем большинстве случаев человек обретает статус гражданства уже при появлении на свет, независимо от места рождения или гражданства его родителей. Однако эти обстоятельства являются исключительно важными для определения правового статуса новорожденного. Это так называемые принципы «право почвы» и «право крови», которые законодательство государств кладет в основу при решении вопросов о приобретении и утрате гражданства.

Согласно «праву крови» гражданами государства являются все лица, рожденные от граждан этого государства, согласно «праву почвы» гражданами данного государства являются все лица, рожденные на его территории. Использование этих принципов в законодательстве разных стран ведет к появлению коллизий и возможности возникновения такого явления, как двойное гражданство (бипатризм).

Конституция Российской Федерации допускает для своих граждан право иметь гражданство иностранного государства, но в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ (ст. 62). Равно как и иностранный гражданин наделен правом иметь одновременно российское гражданство на основе международного договора России с государством, гражданством которого обладает данный гражданин. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Фе-

¹ См., напр.: *Витрук Н.В.* Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. М., 1976; *Румянцев О.Г., Додонов В.Н.* Юридический энциклопедический словарь. М., 1997; *Тункин Г.Е.* Закон о гражданстве СССР // Советское государство и право. 1979. № 5; *Петров Ю.А.* Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан // Вестник Ленинградского университета, 1974. № 5; *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003.

² *Кожанова М.А.* Еще раз о двойном гражданстве / Теоретические проблемы российского конституционализма: по материалам семинара. М., 2000.

дерации (ч. 1 и 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации). Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» во исполнение конституционных положений определяет двойное гражданство как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства.

В праве Совета Европы «множественным гражданством» признается наличие у одного лица одновременно гражданства двух или более государств (пункт (b) статьи 2 Европейской конвенции о гражданстве от 06.11.1997). Данное понятие применяется в случае как двойного гражданства, так и гражданства более чем двух государств (п. 25 Пояснительного доклада к Европейской конвенции о гражданстве 1997 г.).

Как правило, в литературе как отечественной, так и зарубежной обладателей двойного гражданства называют бипатридами (от *би...* и греч. *patris*, род. падеж *patridos* – отечество, родина)¹ и биполидами (от *би...* и греч. *Polis* – граждане, государство)².

В чем же заключаются негативные и положительные стороны данного социально-правового феномена? На этих аспектах следует кратко остановиться при анализе сущности множественного гражданства.

Как отмечает А.А. Винокуров, двойное гражданство имеет определенные отрицательные последствия. Среди них следует отметить: а) последствия, связанные с оказанием дипломатической защиты лицам с двойным гражданством; б) последствия, связанные с военной службой лиц с двойным гражданством³. В первом случае возможны две ситуации. Первая ситуация: дипломатическую защиту лицу с двойным гражданством пытается оказать одно из государств, гражданство которого это лицо имеет, против другого государства его гражданства. В этом случае вопрос о дипломатической защите практически отпадает. Точнее, попытка ее оказать допустима, но такая защита будет отклонена на том

¹ *Большая советская энциклопедия*: В 30 т. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 3. С. 377.

² *Большой энциклопедический словарь*: В 2 т. М.: Советская энциклопедия, 1991. Т. 1. С. 140.

³ См.: *Винокуров А.А.* Развитие института гражданства: современные тенденции и конституционно-правовой опыт России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 121 – 123.

основании, что соответствующее лицо имеет гражданство государства, против которого оказывается защита.

Вторая ситуация: лицо с двойным гражданством оказывается на территории третьего государства, и на территории этого государства встает вопрос об оказании такому лицу дипломатической защиты со стороны государств его гражданства. Власти государства пребывания обычно в этой ситуации считаются с гражданством того государства, с которым лицо с двойным гражданством имеет наиболее прочную фактическую (принцип эффективного гражданства) связь (например, гражданство государства, на территории которого это лицо постоянно проживает или на языке которого говорит и т. д.). Эти критерии несовершенны. Получается, что гражданство какого-либо из заинтересованных государств предпочтительнее. С правовой точки зрения ситуация не разрешима. Есть только один выход – заключение международного соглашения, двустороннего или многостороннего. Решения по таким вопросам международных судебных органов или арбитражей, основанные на принципе эффективного гражданства, были распространены в практике западных государств, однако не породили общего правила. Они касаются отдельных случаев и могут приниматься в результате обращения в суд или арбитраж обоих заинтересованных государств.

Относительно второго случая. Здесь проблема связана с тем, что лица мужского пола, имеющие двойное гражданство, как правило, должны пройти обязательную военную службу в каждом государстве своего гражданства. Практически это невозможно. Таким образом, лицо с двойным гражданством, прошедшее обязательную военную службу в одном из государств своего гражданства, оказавшись на территории другого, почти неизбежно будет привлечено к ответственности либо за уклонение от воинской обязанности, либо за службу в иностранной армии без разрешения, либо за то и другое одновременно. Решить указанную проблему можно также только одним путем – заключить международное соглашение.

Анализ положительных и отрицательных сторон множественного гражданства показывает, что оно уменьшает разобщенность между нацией и соотечественниками, проживающими в разных государствах мира, дает человеку реальную возможность обладать практически всеми правами в

государствах гражданства. В то же время лица с множественным гражданством не могут уклоняться от выполнения конституционных обязанностей, вытекающих из принадлежности к гражданству того или иного государства, или освобождаться от выполнения обязанностей и любого вида ответственности.

Несомненно, миграционные людские потоки способствуют порождению множественного гражданства. Миграцию населения невозможно остановить, поскольку процессы глобализации на сегодняшний день приобрели интенсивный характер. Кроме того, люди вынуждены иммигрировать из-за политико-социальных конфликтов, продолжающихся кровопролитных войн, происходящих на их родине.

Множественное гражданство возникает в силу многих причин, порой не зависящих от воли обладателя данного правового статуса. Преобладающим источником полигражданства является расхождение в установленных различными государствами условиях и порядке приобретения и утраты прав гражданства – по рождению, по семейному положению (при браке, разводе или усыновлении) и при натурализации по желанию и ходатайству данного лица¹.

Двойное гражданство существует как правовая реалья во многих странах. Причины возникновения двойного гражданства подлежат изучению юридической наукой, так как указанные знания позволят государству посредством законов регулировать складывающиеся общественные отношения в целях сокращения или, наоборот, поощрения возникновения у лиц двойного гражданства.

Д.К. Боков,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Обжалование прокурором приговора в части гражданского иска в защиту интересов государства

¹ *Черномордик Е.Я.* К вопросу о двойном гражданстве в иностранном и международном праве // Советское государство и право. 1947. № 1. С. 57.

Реализация прав участников уголовного судопроизводства, которые наделены полномочиями по предъявлению исковых требований в защиту интересов государства в уголовном деле, при обжаловании приговора не всегда создает все необходимые условия для надлежащей защиты интересов государства. Разрешение данной проблемы лежит в необходимости дополнительного правового урегулирования статуса гражданского истца и прокурора.

Важный теоретический интерес и большое практическое значение имеет вопрос о возможности суда кассационной и надзорной инстанций пересматривать приговор суда первой инстанции в части гражданского иска в сторону увеличения присуждаемого взыскания в возмещение причиненного имущественного вреда.

Судебная практика советского периода последовательно придерживалась позиции (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 23.03.1979 № 1 «О практике применения судами законодательства о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением»), в соответствии с которой кассационная и надзорная инстанции были вправе вносить в приговор суда изменения, связанные с увеличением размера взыскания. Такая процедура была возможна, если по делу не требовалось собирание или дополнительная проверка доказательств, а обстоятельства дела в части причиненного вреда установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права.

В соответствии с ч. 2 ст. 44 УПК РФ гражданский иск может быть предъявлен после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного уголовного дела в суде первой инстанции, ст. 360 УПК РФ не закрепляет какого-либо положения о возможности либо невозможности измерения размера иска в ходе рассмотрения дела в кассационном порядке, ст. 387 УПК РФ предоставляет суду право изменить приговор лишь в случае неправильного применения уголовного закона. Представляется, что, несмотря на общий принцип невозможности поворота к худшему, суд кассационной инстанции вправе допустить изменение исковых требований в сторону как уменьшения, так и увеличения размера иска. Это обусловлено, прежде всего, гражданско-правовой природой гражданского иска в уголовном деле, где гражданский ответчик выступает как сторона в гражданском процессе.

В настоящее время в УПК РФ данный вопрос не урегулирован, поэтому мы, при условии, что это не противоречит уголовно-процессуальным нормам, можем обратиться к соответствующим нормам гражданско-процессуального права. ГПК РФ устанавливает правило, согласно которому кассационная инстанция вправе своим определением изменить решение суда или вынести новое решение, не передавая дела на новое рассмотрение.

При этом мы исходим из единой материальной (цивилистической) природы гражданского иска в уголовном и гражданском процессах, их общих черт и единой сущности. Таким образом, налицо все основания для применения в уголовном процессе данного положения гражданско-процессуального закона. В противном случае сложилась бы труднообъяснимая и неоправданная ситуация, в которой к однородным по своей сущности правовым отношениям в гражданском и уголовном процессах применялись бы принципиально различные правила и принималось бы противоположное решение.

Если посмотреть на данный вопрос с другой стороны – с позиции возможного ухудшения положения осужденного, то поворот к худшему не наблюдается. Увеличение суммы взыскания по гражданскому иску вышестоящим судом не затрагивает интересов осужденного вовсе, если имущественная ответственность за причиненный его действиями вред возлагается на других лиц – гражданских ответчиков. Если такую ответственность несет сам осужденный, то она имеет гражданско-правовой характер и мерой уголовного наказания не является. В уголовном же процессе, как правило, ухудшающими положение обвиняемого (осужденного) признаются лишь такие решения, которые связываются с наступлением нежелательных для него уголовно-правовых последствий (увеличение размера наказания, переквалификация на более тяжкое преступление и т.д.) либо ограничивают его в тех или иных процессуальных правах¹.

Таким образом, изменение вышестоящим судом приговора в части взыскания с осужденного или гражданского ответчика сумм в возмещение причиненного преступлением имущественного вреда в сторону их увеличения при правильно установленных фактических обстоятельствах дела понятием *reformatio in peius* не охватывается и вполне допустимо также и в уголовном процессе. Лишь в тех случаях, когда изменение размера материального

¹ Мазалов А.Г. Гражданский иск в уголовном процессе. М., 1977. С. 154.

ущерба может повлиять на квалификацию преступления или определение объема обвинения в сторону, ухудшающую положение осужденного, т.е. повлечь уголовно-правовые последствия, приговор суда подлежит отмене с направлением дела на новое рассмотрение.

В настоящее время существуют различные подходы к классификации оснований отмены или изменения судебных решений в кассационном порядке. Выделяют процессуальные и материально-правовые основания. Некоторые ученые идут дальше и выделяют следующие группы: а) фактические; б) процессуально-правовые; в) материально-правовые; г) социально-этические¹.

Представляется необходимым расширить перечень кассационных оснований в уголовном процессе за счет неправильного решения по гражданскому иску или возмещению вреда. Такое нововведение оправдано исходя из широкого применения при разрешении исковых требований норм гражданского и иного материального права.

Выявив нарушение материального закона, устанавливающего размер подлежащего возмещению ущерба, применение солидарной или долевой ответственности, учет вины потерпевшего и другое, вышестоящий суд констатирует наличие оснований, не предусмотренных уголовно-процессуальным законом. Таким образом, расширение перечня кассационных оснований является насущной задачей, разрешение которой возможно по указанному пути.

Другим важным для урегулирования вопросом является возможность оспаривания решения по гражданскому иску при рассмотрении уголовного дела в особом порядке, а точнее пределов данного судебного спора.

Существуют различные взгляды по данной проблеме. Одни утверждают, что оспаривание гражданского иска недопустимо². Вторые с данной позицией не соглашаются, возражая, что особый порядок уголовного судопроизводства является лишь сужением предмета правового спора, достигнутым соглашением между стороной обвинения в лице прокурора и потерпевшего, не возражающих в соответствии с ч. 4 ст. 315 УПК РФ против рассмотрения де-

¹ *Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / под ред. В.М. Лебедева, В.П. Божьева. М., 2002. С. 142.

² *Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: практич. пособие* / под ред. В.П. Верина. М., 2006. С. 290.

ла в особом порядке, и обвиняемым, ходатайствующим о рассмотрении дела в порядке гл. 40 УПК РФ, консенсус состоит в признании отсутствия спора относительно обвинения. Под обвинением же в соответствии с п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.12.2006 № 60 понимаются «фактические обстоятельства содеянного обвиняемым, форма вины, мотивы совершения деяния, юридическая оценка содеянного, а также характер и размер вреда, причиненного деянием обвиняемого». М.С. Белоковильский, Э.С. Гуртовенко, А.Н. Дмитрошкин полагают, что характер и размер вреда, причиненный обвиняемым, следует трактовать как характер и размер вреда, причиненный потерпевшему, установленный органом предварительного расследования и влияющий на квалификацию инкриминируемого деяния¹. Видится, что мнение указанных ученых однополярное, при котором внимание уделяется лишь праву подсудимого оспаривать гражданский иск во что бы то ни стало. Интересы стороны обвинения не рассматриваются ни в каком виде. Данный подход не может положительно разрешить поставленную проблему.

А.С. Зиновьев отмечает, что складывается практика, когда подсудимые, дабы произвести более благоприятное впечатление на суд и для смягчения наказания, зачастую в ходе рассмотрения уголовного дела заявляют о своей согласии с предъявленным гражданским иском в полном объеме заявленных требований, а после постановления приговора подают кассационную жалобу на незаконность приговора в части гражданского иска. При этом приводятся весьма веские и обоснованные аргументы и доводы, которые суд был лишен возможности исследовать и оценить, потому что о них подсудимый сознательно умолчал². В связи с чем А. С. Зиновьев предлагает запретить обжалование приговора по мотиву несоответствия выводов суда обстоятельствам дела, если приговор был постановлен при признании гражданским ответчиком иска³.

Представляется необходимым поддержать данное предложение, поскольку это позволит расширить устойчивость баланса интересов сторон в уголовном судопроизводстве. Рассмотрение дела в

¹ Белоковильский М.С., Гуртовенко Э.С., Дмитрошкин А.Н. Некоторые вопросы, возникающие в деятельности суда и сторон при рассмотрении уголовного дела в особом порядке // Рос. судья. 2009. № 3. С. 26.

² Зиновьев А. С. Проблемы рассмотрения гражданского иска в уголовном судопроизводстве // Уголовный процесс. 2009. № 3. С. 47.

³ Там же.

особом порядке возможно только при осознании характера и последствий такой процедуры, ходатайство о которой заявляется добровольно. Последующие возможные злоупотребления правом со стороны защиты сводят положительный эффект от упрощенной процедуры судебного разбирательства к минимуму. По нашему мнению, начать реализовывать указанное нововведение необходимо именно с исковых требований прокурора в защиту интересов государства, поскольку это позволило бы сконцентрировать силы прокурора на исполнение его функций.

С 1 января 2013 г. Федеральным законом от 29.12.2010 № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» устанавливается новый порядок обжалования судебных решений по уголовным делам. Однако вновь принятые изменения в УПК РФ не разрешают изложенные проблемы при обжаловании приговора в части гражданского иска. Складывается впечатление, что для законодателей имеющиеся неразрешенные вопросы не существуют. В связи с чем представляется необходимым обратить пристальное внимание на порядок обжалования в самое кратчайшее время.

Е.В. Великая,
научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Право подсудимого на защиту как важнейшая составляющая справедливого судебного разбирательства

В соответствии со ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона. Право на справедливое судебное разбирательство многогранно и включает в себя, в частности, право на защиту, право на рассмотрение дела в разумный срок, равенство исходных возможностей.

Право лица защищаться от предъявленного обвинения регламентируется как международными правовыми актами, так и уголовно-процессуальным законодательством России.

Международные правовые нормы являются составной частью российской правовой системы и применяются в соответствии с общепризнанными нормами и принципами права. Согласно ч. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право:

быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

Положения п. «d» ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966 согласуются с нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод и также закрепляют право подсудимого на защиту.

В развитие указанных международных правовых норм Конституция РФ и УПК РФ закрепляют право обвиняемого (подсудимого) на защиту как одно из основных прав.

В частности, Конституция РФ (ч. 1 ст. 46) гласит, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Однако далеко не все граждане, вовлеченные в сферу уголовного судопроизводства, обладают познаниями, необходимыми для надлежащего осуществления защиты своих прав, свобод законных интересов. Любой участник процесса, будь то потерпевший или

подсудимый, нуждается в квалифицированной юридической помощи. В соответствии со ст. 16 УПК РФ подозреваемому (обвиняемому) обеспечивается право на защиту, которое они могут осуществлять лично либо с помощью защитника и (или) законного представителя.

Согласно ч. 2 ст. 49 УПК РФ в качестве защитников в судебном разбирательстве могут выступать адвокаты, а по определению или постановлению суда наряду с адвокатом – и другое лицо, о допуске которого ходатайствует подсудимый, в частности его близкий родственник. При производстве у мирового судьи такое лицо может быть допущено в качестве защитника и вместо адвоката. В случаях когда подсудимый по тем или иным причинам лишен возможности пригласить адвоката, но при этом не отказывается от помощи защитника, его участие в рассмотрении дела должно обеспечиваться судом, причем им в этих целях может быть вызван лишь адвокат.

Кроме того, законодатель в ст. 51 УПК РФ определил случаи обязательного участия защитника в уголовном судопроизводстве.

Деятельность адвоката-защитника в порядке защиты прав и интересов подозреваемого и обвиняемого определена его полномочиями, предусмотренными в ст. 53 УПК РФ, и проявляется в конкретных действиях и мерах по их реализации, направленных на устранение обстоятельств, нарушающих права и интересы подсудимого.

Защитник, реализуя свою процессуальную обязанность использовать все не запрещенные законом средства и способы защиты подсудимого, собирает и представляет доказательства, участвует в их исследовании, заявляет ходатайства, приносит жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, следователя, прокурора, суда и участвовать в их рассмотрении судом, приглашает по своей инициативе свидетелей защиты и специалистов в суд и ходатайствует об их допросе (суд не вправе отказать в удовлетворении таких ходатайств на основании ч. 4 ст. 271 УПК РФ). Защитник также излагает суду свое мнение относительно существа и доказанности обвинения, правильности юридической квалификации действий его подзащитного, обстоятельств, смягчающих наказание подсудимого или оправдывающих его, меры наказания, а также иных вопросов, возникающих в ходе судебного заседания.

Тем не менее право подсудимого на защиту многогранно и включает в себя не только непосредственно право на осуществление защиты при помощи адвоката, но и право знать, в чем он обвиняется, право задавать вопросы иным участникам судебного разбирательства, возможность давать показания, представлять документы, имеющие значение для дела, и т.д. УПК РФ закрепляет как одно из прав обвиняемого (подсудимого) – это в чем он обвиняется (п. 1 ч. 2 ст. 47). Не зная сути предъявленного обвинения, невозможно защититься от него, представить какие-либо возражения. Советский процессуалист Л.Д. Кокорев еще в 70-е годы писал, что обвиняемый на каждой стадии процесса... защищается от того обвинения, которое сформулировано против него именно в данной стадии процесса, на данный момент. И право на защиту может быть реально обеспечено лишь в случае, если обвинение конкретно и четко сформулировано, известно обвиняемому, и он имеет возможность давать свои объяснения по предъявленному обвинению, оспаривать его¹.

Европейский Суд по правам человека, куда обращались граждане России с жалобами на то, что их право на защиту нарушено, с учетом конкретных обстоятельств, достаточно часто признавал такие жалобы обоснованными. Например, в постановлении по делу «Макеев против России» от 05.02.2009 Европейский Суд констатировал нарушение п. 1 и подп. «d» п. 3 ст. 6 Конвенции, выразившееся в непринятии российскими властями достаточных и надлежащих мер, направленных на обеспечение явки в судебное заседание и допроса потерпевшего и двух свидетелей, на показаниях которых основывались обвинения. В ситуации, когда приговор основан исключительно или главным образом на показаниях, данных лицом, которого осужденный не имел возможности допросить при производстве предварительного расследования или судебного разбирательства, права стороны защиты ограничиваются в такой степени, которая не совместима с гарантиями, предоставленными ст. 6 Конвенции².

При этом Европейский Суд подчеркнул, что «власти обязаны предпринимать «все разумные меры» для обеспечения явки свидетеля с целью дачи показаний непосредственно в судебном

¹ Кокорев Л.Д. Подсудимый в советском уголовном процессе. Воронеж, 1973. С. 29.

² СПС «Гарант».

заседании»¹. Применительно к данному делу Европейский Суд указал также, что «власти не предприняли разумных усилий для обеспечения явки свидетелей в судебное заседание»², в связи с чем право заявителя на защиту было ограничено. Тем не менее, признавая право обвиняемого на допрос лиц его обвиняющих, Европейский суд по правам человека указывает на то, что это право не является абсолютным. Так, в постановлении от 04.03.2010 по делу Хаметшин против России Европейский Суд установил, что нарушений требований пункта 1 и подпункта «d» пункта 3 статьи 6 Конвенции допущено не было. Заявитель жаловался на нарушение п. 1 и подп. «d» пункта 3 статьи 6 Конвенции, на нарушение положений, не имел достаточной возможности допросить в суде сотрудников С. и А., показывавших против него. Как следует из протокола судебного заседания, Хаметшин согласился на оглашение показаний сотрудников, данных на предварительном следствии. Соответственно, Европейский Суд, учитывая, что национальным законодательством предусмотрена такая процедура и не найдя противоречий международным нормам права, отказал в удовлетворении жалобы. При этом Европейский Суд отметил – из материалов дела следует, что заявитель прямо отказался от своего права на допрос сотрудников, каких-либо оснований полагать, что заявитель не был в достаточной степени уведомлен о последствиях его согласия на допуск в качестве доказательства показаний сотрудников, данных на предварительном следствии, не имеется³.

Согласно ч. 3 ст. 47 УПК РФ подсудимый вправе защищать свои права и законные интересы и иметь достаточное время и возможность для подготовки к защите. Если подсудимого ознакомят с сутью обвинения непосредственно перед судебным заседанием или он узнает о нем при оглашении прокурором обвинительного заключения, то не сможет подготовиться к защите. Правовой гарантией данного права является обязанность следователя по окончании расследования вручить обвиняемому обвинительное заключение, а дознавателя – обвинительный акт не менее чем за 7 дней до начала судебного разбирательства. Суд же, в свою очередь, обязан выяснить у подсудимого, вручена ли ему копия обвинительного заключения (обвинительного акта) и когда имен-

¹ Там же.

² Там же.

³ СПС «Гарант».

но. Приступить к рассмотрению уголовного дела суд вправе только по истечении 7 дней с момента вручения обвинительного заключения (обвинительного акта), в противном же случае он обязан отложить судебное заседание на необходимый для соблюдения указанной нормы срок.

Еще одним важнейшим правом подсудимого, позволяющим реализовать свое право на защиту в полной степени, является право быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения.

Российская Федерация – многонациональная страна с обширной территорией. Во многих регионах, таких как Чечня, Дагестан, Татарстан, Тыва и некоторые другие, помимо русского языка употребляются различные национальные языки и наречия народов, проживающих на этой территории. Поэтому вполне может оказаться (и зачастую оказывается), что лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, недостаточно хорошо или вообще не владеет языком, на котором ведется судопроизводство, и потому нуждается в помощи переводчика. В соответствии с ч. 3 ст. 18 УПК РФ, если следственные и судебные документы подлежат обязательному вручению подозреваемому или обвиняемому, то указанные документы должны быть переведены на родной язык или язык, которым он владеет. В связи с этим обвинительное заключение, в котором излагается существо предъявленного обвинения, также должно быть переведено на язык, понятный обвиняемому. Если же на предварительном следствии переводчик участия не принимал, а в судебном заседании подсудимый заявил ходатайство о предоставлении ему переводчика, то целесообразно удовлетворить указанное ходатайство в целях недопущения нарушения права на защиту. Тем не менее в случаях, когда подсудимый говорит на каком-нибудь редком диалекте или же в данном языке отсутствует письменность, то соблюдение права подсудимого быть подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявляемого ему обвинения, а также получать документы на понятном ему языке достаточно затруднительно. Действующее законодательство норм, которые могли бы помочь в разрешении этой ситуации, не содержит.

Учитывая, что Россия занимает одно из первых мест по количеству жалоб в Европейский Суд по правам человека, вопросы со-

блюдения права на защиту многогранны и не утрачивают своей актуальности.

В.С. Выскуб,
младший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Принцип гуманизма в международном сотрудничестве

Гуманизм в переводе с латыни означает «человечный» и представляет собой систему взглядов, выражающих признание ценности человека как личности, его прав на свободу и равенство, уважение принципов справедливости и милосердия как норм отношений между людьми, борьбу за создание условий для свободного развития творческих сил и способностей человека¹.

Идеи гуманного отношения к человеку восходят к глубокой древности. На сегодняшний день принцип гуманизма пронизывает все подотрасли международного права и является не только одним из основополагающих принципов Устава Организации Объединенных Наций (далее – ООН), но и целью создания этой организации. Закрепление данного принципа ознаменовало собой признание неразрывной связи между поддержанием и сохранением международного мира и безопасности, соблюдением основных прав и свобод человека. Устав ООН содержит юридически обязательные общие положения о необходимости осуществления международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам и основным свободам человека.

Согласно Уставу ООН и другим международным документам государства обязались пресекать грубые и массовые нарушения прав человека, защищать интересы индивидов от злоупотреблений со стороны органов государства и отдельных лиц или организаций, гарантировать все категории прав человека. Эта обязанность носит всеобщий характер, т.е. права и свободы человека должны соблюдаться во всех государствах и действовать в отношении всех лиц под юрисдикцией государства без какой-либо дискриминации, а

¹ *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 99.

международное право устанавливает в этом отношении минимальные стандарты.

Нельзя не отметить, что в последнее время права человека во все большей степени используются для выдвижения необоснованных требований об осуществлении права на самоопределение в его самой крайней форме, а именно право на отделение, что наносит ущерб территориальной целостности государств и в большинстве случаев не способствует улучшению положения с правами человека¹.

Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, являясь межотраслевым институтом, также основывается на принципе гуманизма. Применительно к вопросам выдачи (экстрадиции), которая служит одним из видов международного сотрудничества, принцип гуманизма имеет важнейшее значение. В ряде международных договоров (конвенций) как регионального, так и двустороннего характера он прямо закреплен в качестве самостоятельного основания для отказа в выдаче, в некоторых он упоминается наряду с другими, в иных случаях он подразумевается.

Общеизвестно, что обеспечение прав человека в вопросах, связанных с выдачей, является наиболее дискутируемой проблемой, что самым тесным образом связано с отказом в выдаче по гуманитарным соображениям. К ним относятся, например: преклонный возраст, тяжелая болезнь, возможность подвергнуться чрезвычайному суду или трибуналу, применение смертной казни и др. В ст. 3 Европейской конвенции о выдаче (1957 г.) упоминается такая формулировка: «...положению этого лица может быть нанесен ущерб».

Таким образом, защита лица от выдачи находится в органической связи с гарантиями фундаментальных прав и свобод, которые обеспечиваются, с одной стороны, с учетом существующих универсальных и региональных международных договоров о правах человека, а с другой – в рамках соглашения об экстрадиции. В связи с этим запрашиваемое государство зачастую стоит перед дилеммой, положениями какого договора в конкретном случае надлежит руководствоваться: следует ли отдать предпочтение интересам борьбы с преступностью, реализацией целей карательной политики и преданием беглого преступника правосудию либо защита прав обвиняемого или осужденного от возможного нарушения его прав должна превалировать при принятии

¹ *Международное право* / под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. М., 2007. С. 92, 93.

решения при экстрадиции¹. Решение этого вопроса зависит от конкретных обстоятельств.

Вместе с тем права человека и основные свободы относятся к тем ценностям, которые защищаются в первую очередь как международным сообществом в целом, так и его отделенным членом. В соответствующих случаях обязательства в области прав человека превалируют над другими международными обязательствами того или иного государства.

В свое время в 1983 г. в резолюции «Новые проблемы экстрадиции» было указано, что в экстрадиции может быть отказано в случаях, когда есть опасение в нарушении фундаментальных прав лица в запрашивающем государстве, кем бы ни был индивид, выдача которого запрашивается, и какова бы ни была природа его преступления. Защита этих прав подлежит безусловному соблюдению при любых обстоятельствах.

Обоснованно повышенное внимание в международных документах уделяется такому проявлению принципа гуманизма, как запрет пыток либо бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Универсальность запрета пыток или какого-либо вида запрещенного обращения обязательна не только для условий мирного времени, но и для ситуаций вооруженных конфликтов.

Следует особо подчеркнуть, что обязательства, вытекающие из запрета пыток, относятся к той категории международных обязательств, нарушение которых предполагает ответственность государства по отношению ко всему международному сообществу. Существующее в международном праве всеобщее осуждение пыток получило поддержку и на уровне национального законодательства разных государств. Причем речь в данном случае идет не только о защите достоинства, но и физической и психической неприкосновенности человеческой личности, что является одной из основных ценностей демократического общества.

Разные государства вкладывают неодинаковый смысл в понятие гуманизма: где-то оно может быть шире, где-то – уже. Такое положение объясняется разницей в правовых традициях, принадлежностью к определенной правовой системе (семье), наличием собственных политических интересов каждого государства.

¹ Сафаров Н.А. Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. М., 2005. С. 121.

В юридической литературе встречается мнение, что государство, осуществляющее экстрадицию, не несет ответственности за бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, которое может иметь место за рамками его юрисдикции. Это пример узкого толкования принципа гуманизма.

В делах об экстрадиции ст. 3 Конвенции прав человека и основных свобод применима в случаях, когда характер наказания либо обращения в других государствах является существенным и неотвратимым. Если речь идет только о предположениях с учетом законной заинтересованности государств в привлечении к ответственности преступников, скрывающихся от правосудия, требуются достоверные доказательства того, что плохое обращение действительно будет иметь место¹.

Полагаем, что найти какое-либо объединяющее начало в вопросах толкования понятия гуманизма не представляется возможным. Единственно верным решением данного вопроса будет самое тщательное изучение всех обстоятельств конкретного дела, которое позволит соблюсти баланс между обеспечением неотвратимости наказания и защитой прав и свобод лица, запрошенного к выдаче.

Некоторые специалисты относят смертную казнь к жестокому и бесчеловечному обращению либо наказанию, унижающему человеческое достоинство. Решение о выдаче без соответствующих гарантий считается принятым произвольно. Причем совершенно обоснованна та ситуация, когда государство, отказавшееся от применения смертной казни, будет уделять повышенное внимание выбранной им самой позиции в принятии подобных решений. Государства должны осознавать свои возможности для защиты жизни и здоровья при применении усмотрения в экстрадиционном процессе.

Подходы европейского правозащитного механизма обусловлены принципиальной позицией Совета Европы в данной сфере. При возникновении подобных проблем за пределами государств – членов Совета Европы тем не менее не должны ущемляться права индивидов в связи с деятельностью системы уголовной юстиции, в противном случае это может стать предметом контроля со стороны международных органов.

Таким образом, принцип гуманизма в сфере выдачи заключается в отказе в ней при наличии реальных опасений, что выданное

¹ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 162, 163.

лицо будет подвергнуто пыткам либо запрещенному обращению или в случае иного ущемления его прав и основных свобод.

Ю.В. Демидова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Соотношение понятия потерпевшего
по международно-правовым документам
и российскому уголовно-процессуальному
законодательству**

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации правовая система России включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации от 22.11.1991 впервые закрепила верховенство общепризнанных международных принципов и норм в части прав и свобод человека над национальным законодательством. Таким образом, следует отметить, что международно-правовые принципы и нормы, регулирующие права человека, статус пострадавшего от каких-либо нарушений, имеют важное значение для развития уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Одна из современных тенденций развития уголовного процесса – как отечественного, так и зарубежного – признание необходимости предоставления лицам, пострадавшим от совершения преступления, особой защиты и гарантий доступа к правосудию, справедливому судебному разбирательству и возмещению причиненного ущерба. Этим вектором развития уголовного процесса отмечена вторая половина XX столетия, когда стало очевидно, что установление виновного в совершении преступления и его последующее наказание недостаточно для восстановления основополагающих прав потерпевших. Признавая последнее, мировое

сообщество пришло к осознанию необходимости разработки новых, «базовых» принципов защиты прав потерпевших от преступлений.

Поскольку защита и восстановление нарушенных прав лиц, пострадавших от преступлений, невозможны без определения ключевого термина, обозначающего потерпевшего, особое внимание было направлено на его разработку.

Как отмечено в Рекомендации № R (85) 11 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы о положении жертв в структуре уголовного права и процесса (1985), «основной функцией уголовного правосудия должно быть удовлетворение запросов и охрана интересов потерпевшего в рамках уголовного права и процесса», поскольку ранее «цели системы уголовного правосудия традиционно выражались в терминах, которые касаются, главным образом, отношений между государством и правонарушителем»¹.

Развитие общепризнанных принципов и норм, касающихся статуса потерпевшего или пострадавшего от преступления, можно условно разделить на три этапа.

На первом этапе, ознаменовавшемся принятием таких основополагающих документов ООН, как Всеобщая Декларация прав человека и Устав ООН, были сформулированы отдельные признаки (в зависимости от видов дискриминации и нарушения прав – например, жертв пыток и бесчеловечного отношения, расовой дискриминации и др.), по которым можно отнести лиц к числу пострадавших от преступлений и предоставить им соответствующую помощь и защиту.

Начало второго этапа следует отнести к 1985 г., когда резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 была принята Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью. В данном документе впервые сформулировано понятие жертвы преступления.

В соответствии с п. 1 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью понятие «жертва» включает в себя «отдельных лиц или группу лиц, которым был причинен ущерб, в том числе телесные поврежде-

¹ № R (85) 11 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы о положении жертв в структуре уголовного права и процесса// Зарубежный опыт правового регулирования по вопросам защиты участников уголовного судопроизводства и порядка его применения. М., 2000. С. 16.

ния или моральный вред, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающих действующие национальные уголовные законы государств-членов, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью». Это определение охватывает многие категории ущерба, понесенного людьми в результате преступного поведения: начиная от физического и психологического вреда, материального или других видов вреда, причем независимо от того, были ли телесные повреждения или ущерб результатом положительного поведения или провокационного. Согласно той же статье термин «жертва» включает также близких родственников или иждивенцев непосредственной жертвы и лиц, которым был причинен ущерб при попытке оказать помощь жертвам в бедственном положении или предотвратить преступление.

Понятие потерпевшего, содержащееся в ст. 42 УПК РФ, в данном случае более емкое, поскольку включает в себя, помимо физических лиц, также и юридических лиц – в случае причинения вреда имуществу или деловой репутации. Но, с другой стороны, понятие жертвы, содержащееся в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, шире, поскольку включает в себя не только пострадавших от преступления, но и пострадавших от злоупотребления властью и иных нарушений прав человека. Этот признак характерен для понятия жертвы в международном праве, поскольку включает в себя пострадавших не только от преступлений, но и иных любых нарушений прав человека, которые могут быть причинены, к примеру, административным правонарушением либо вовсе не отнесены к правонарушениям по национальному законодательству. Такие действия могут представлять собой нарушения основных прав и свобод лиц в соответствии с международным правом и (или) в соответствии с национальным законодательством. Следует признать, что разница между жертвами преступлений и жертвами нарушений прав человека не всегда четко определена, однако она служит отправной точкой для определения жертв по международному законодательству. Данное обстоятельство объясняется в первую очередь тем, что «у жертв преступлений и нарушений прав человека имеются общие потребности и нужды, включая помощь в решении эмоциональных проблем, возмещение материального ущерба и особую защиту и помощь

различных форм. Таким образом, можно рассмотреть различия между жертвами преступлений и жертвами нарушения прав человека как взаимодополняющие, когда оценка должна быть произведена исходя из потребностей жертвы и адекватной реакции общества по удовлетворению таких потребностей»¹.

Кроме того, к существенным различиям следует отнести также и то, что согласно нормам отечественного уголовно-процессуального законодательства потерпевшим признается лицо, непосредственно пострадавшее от преступления, а понятие жертвы включает в себя широкий круг лиц. К ним отнесены и близкие родственники или иждивенцы непосредственной жертвы, а также лица, которым был причинен ущерб при попытке оказать помощь жертвам в бедственном положении, или предотвратить преступление. Отнесение к числу жертв лиц, которые опосредованно пострадали от совершения преступления, на наш взгляд, представляется вполне оправданным, поскольку в некоторых случаях невозможно в полной мере оценить характер и степень полученного ущерба с учетом его специфичности. На это неоднократно указывал в своих решениях Европейский Суд по правам человека (дело «Абдулазиз и др. против Великобритании», 1985 г., дело «Смирнова против России», 2003 г.).

К международно-правовым документам, регулирующим правовой статус потерпевшего, относятся также Международный Пакт о гражданских и политических правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1965 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказаний, 1984 г., Конвенция о правах ребенка, 1989 г., Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, 2000 г., и Протокол о предупреждении, пресечении торговли людьми, особенно женщин и детей, дополняющий Конвенцию, Всеобщая Декларация прав человека, 1948 г., Декларация базовых принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, 1985 г., Венская Декларация и Программа действий, 1993 г.

Европейская конвенция о компенсации жертвам насильственных преступлений не содержит четкого определения понятия «жертва» и, как ясно из названия, несколько ограничена в его

¹ Права человека в системе отправления правосудия (библиотека Университета штата Миннесота по материалам официального сайта – <http://www1.umn.edu/humanrts>)

рамках, поскольку обязывает государство предоставлять компенсацию жертвам преступлений только когда «компенсации не в полной мере доступны из других источников». Более того, только две следующие категории жертв могут претендовать на компенсацию:

«те, кто получил серьезные телесные повреждения или ущерб здоровью, причиненные непосредственно умышленным насильственным преступлением»;

«лица, находившиеся на иждивении лиц, умерших в результате такого преступления» (ст. 2 (1) (а) и (б) Конвенции).

Тем не менее жертвой согласно Конвенции может быть человек, который был ранен или убит при попытке предотвратить преступление или при «оказании помощи полиции в целях предотвращения преступления, задержании преступника или помощи жертве». Как следует из содержания ст. 2, Конвенция не предусматривает право на компенсацию в отношении преступного поведения в целом, а только в отношении насильственных преступлений, а также ею не предусмотрены другие виды помощи и помощи для пострадавших лиц. Это несколько ограничивает пределы действия Конвенции с точки зрения обеспечения конструктивной поддержки жертв преступлений, которая должна быть доступна в системе уголовного правосудия.

К действенным региональным международно-правовым документам следует отнести Африканскую Хартию прав человека и народов, 1981 г., Американскую конвенцию о правах человека, 1969 г., Межамериканскую конвенцию о предупреждении, наказания и искоренении насилия в отношении женщин, 1994 г., Европейскую конвенцию о правах человека, 1950 г., Европейскую конвенцию о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений, 1983 г., Рекомендацию № R (85) 11 Комитета министров государствам – членам Совета Европы о положении жертв в структуре уголовного права и процесса, 1985 г.

Третий этап развития характеризуется принятием международно-правовых документов, сыгравших огромную роль в последующем формировании статуса жертвы, как, например, «Осуществление Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью», принятой Экономическим и Социальным Советом ООН 24.05.1989¹. Этот период

¹ *Осуществление Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью // Зарубежный опыт правового регулирования*

характерен наметившимся переходом от разработки общих принципов и стандартов, определяющих правовое положение жертв преступлений, к созданию конкретных механизмов по реализации предоставляемых им прав практической деятельности¹. Статус потерпевшего (жертвы) на данном этапе формируется, главным образом, на основе прецедентных решений Европейского Суда по правам человека, которые, согласно Европейской конвенции о правах человека, имеют общеобязательное значение для стран, ратифицировавших данную конвенцию. Соответственно происходит дополнение и уточнение перечня материальных и процессуальных прав лиц, пострадавших от преступления, не затрагивающее общепринятое определение жертвы. Однако данный этап по своему содержанию только начинает развиваться, поскольку само понятие потерпевшего (жертвы) и перечень прав и законных интересов требуют дополнительного исследования в соответствии с формирующейся правозащитной практикой.

Анализируя приведенные понятия потерпевшего (по российскому уголовно-процессуальному законодательству) и жертвы (по международному праву), следует отметить, что они отражают лишь отдельные признаки материальной и процессуальной природы лица, пострадавшего от преступления. Так, понятия потерпевшего и жертвы не включают в себя государство как особый субъект уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений в том случае, когда в результате совершенного преступления страдают его защищаемые законом права и интересы. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением Н.С. Таганцева о том, что потерпевшим может быть и должно признаваться таковым государство: «Потерпевшим от преступного деяния является, прежде всего, обладатель того правоохраняемого интереса, которому непосредственно повредил или которого поставил в опасность преступник, все равно, будет ли таки обладателем лицо, совокупность лиц, составляющая или не составляющая юридическое лицо, включая сюда и само государство как многообразный держатель прав и обладатель интересов»². Включение в понятие потер-

по вопросам защиты участников уголовного судопроизводства и порядка его применения. М., 2000. С. 28.

¹ Шаров Д.В. Обеспечение прав потерпевшего в досудебном производстве: по материалам практики следователей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 26.

² Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая: в 2 т. Т. 2. М., 1994. С. 13.

певшего государства имеет не только теоретическую значимость, но и практическую: например, при разрешении вопроса о прекращении уголовного дела в связи с примирением с потерпевшим по двубъектным составам преступления (в которых государство выступает носителем прав и интересов, ставших объектом преступления).

Кроме того, представляется крайне важным приведение в соответствие с Европейской конвенцией о правах человека и Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью отечественного уголовно-процессуального законодательства в части включения в перечень потерпевших лиц не только пострадавших непосредственно, но и опосредованно, что представляется в некоторых случаях крайне важным и значимым.

Следует повторить, что согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской системы права. Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты», что крайне важно для лиц, пострадавших от совершения преступления. Поэтому, исчерпав внутригосударственные средства защиты и эффективной защиты нарушенных прав, лицо, пострадавшее от преступления, вне зависимости от признания его государством вправе обратиться в международные органы по защите прав и свобод человека.

А.А. Джонаков,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Реформирование уголовно-процессуального законодательства Республики Таджикистан

В апреле 2010 г. вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан, который по-

ложил начало первой судебной-правовой реформе, проведенной за все время существования Республики Таджикистан как самостоятельного правового государства.

Принятие нового Уголовно-процессуального кодекса Таджикистана бурно обсуждается в средствах массовой информации нашей страны. Он вызывает повышенное внимание как со стороны политиков, так и представителей депутатского корпуса, журналистов, всей юридической общественности.

Объясняется это тем, что такая сложная проблема, как формирование нового уголовно-процессуального законодательства требует тщательного изучения предложенных новаций, их адекватного понимания и толкования, а главное – взвешенности оценок. Общеизвестно, что специфика уголовно-процессуального права состоит в том, что малейшие отступления от демократических либо гуманистических принципов могут привести к существенному ущемлению прав человека и причинить вред авторитету государства.

Конвенция о защите прав и основных свобод человека 1950 г. устанавливает общие стандарты, т.е. требования, которые определяют обязательный минимальный уровень защиты прав человека, в частности, на жизнь и здоровье, свободу и личную неприкосновенность, тайну личной жизни, на защиту от обвинения. Конкретные способы такой защиты должны определяться уголовно-процессуальным законодательством каждого государства – участника Конвенции.

Основными целями Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан являются:

- приведение уголовно-процессуального законодательства страны в соответствие с международными стандартами;
- усиление защиты прав и свобод человека и гражданина;
- укрепление статуса и роли судебной власти в Таджикистане;
- обеспечение равноправия участников процесса на всех стадиях уголовного процесса и т.д.

В целом принятие нового УПК Республики Таджикистан, являясь важнейшим событием в жизни страны, ускоряет темпы ее развития по пути создания демократического правового государства. На сегодняшний день уголовно-процессуальное законодательство Республики Таджикистан претерпело существенные изменения, которые повлияли на реформирование судебной системы республики. Представляется, что реформирование правового

регулирования уголовного судопроизводства должно сопровождаться одновременными функциональными и организационными изменениями в деятельности органов дознания, следствия, суда, прокуратуры, а также адвокатуры.

УПК подготовлен по традиционной схеме, согласно которой нормы, имеющие общий характер, размещены в Общей части, а регулирующие специальные процедуры – в Особенной. Структуру обеих частей проекта УПК составляют 13 разделов, 50 глав, которые объединяют 486 статей. Статьи делятся на части, а некоторые части – на пункты.

Среди концептуальных положений УПК Республики Таджикистан необходимо назвать следующие.

1. Четкое выделение в отдельную главу принципов уголовного судопроизводства (ст. 7 – 23). Здесь названы положения, которые действительно составляют сердцевину процесса и определяют содержание всей системы норм уголовно-процессуального права: законность; равенство участников процесса перед законом и судом; осуществление правосудия только судом; независимость судей и подчинение их только закону; уважение чести и достоинства личности, невмешательство в ее личную и семейную жизнь; неприкосновенность личности; неприкосновенность жилища и нерушимость права собственности; тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфной и иной корреспонденции; обеспечение права на защиту от обвинения; обеспечение всем лицам, принимающим участие в деле, права на защиту своих законных интересов; установление обстоятельств дела; осуществление судопроизводства на государственном языке; публичность; презумпция невиновности; обеспечение доказанности вины; непосредственность и устность исследования доказательств; объективная оценка доказательств; состязательность и диспозитивность; поддержание государственного обвинения в суде прокурором; гласность судебного процесса и его полное фиксирование техническими средствами; обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решений суда; обязательность решения суда, которые вступили в законную силу; право на обжалование решения, действий или бездействия суда, судьи, прокурора, следователя и лица, производящего дознание.

2. Усиление роли суда как гаранта прав и законных интересов личности не только в судебном, но и в досудебном производстве.

3. Выделение в отдельный раздел положений, касающихся безопасности участников уголовного процесса.

4. В раздел второй, главы 5 УПК Республики Таджикистан, посвященный досудебному производству, вводится самостоятельная глава «Участники уголовного судопроизводства, осуществляющие уголовное преследование».

5. Предусмотрены некоторые особенности рассмотрения дел отдельных категорий – дел частного и частно-публичного обвинения, о преступлениях несовершеннолетних, о применении принудительных мер воспитательного и медицинского характера.

6. Урегулирование в отдельном разделе производств по уголовным делам, вытекающим из международных отношений.

7. Также ряд глав и статей по сравнению с действовавшим УПК Республики Таджикистан были изменены и дополнены, что предполагает их сравнение.

Так, статья 6 дополнена новыми понятиями.

Статья 89. Преюдиция. Это понятие – новшество для УПК Республики Таджикистан, которое означает, что вступивший в законную силу приговор по уголовному делу обязателен для суда, судьи, прокурора, следователя и дознавателя при производстве по уголовному делу в отношении установленных обстоятельств и их правовой оценки.

Появилась отдельная глава 11. Задержание лица. В этой главе впервые раскрыто само понятие задержания и к кому оно может быть применено (ст. 91 – 92), а также право граждан на захват лица, совершившего преступление (ст. 93). Нужно указать, что в ст. 100 «Уведомление о задержании» нового УПК Республики Таджикистан в отличие от ст. 412⁵ «Уведомление семьи о задержании» старого УПК Республики Таджикистан указывается срок уведомления, а точнее 12 часов с момента фактического задержания.

В новом УПК Республики Таджикистан разделено досудебное и судебное производство. Ст. 101 нового УПК Республики Таджикистан дополнена пунктом о возможности применения домашнего ареста.

Важно введение новой главы 46 «Ускоренное производство» (ст. 453 – 460 нового УПК Республики Таджикистан), в которой определяются повод, порядок, срок, окончание ускоренного производства, а также действия лиц, его производящих.

Новеллы коснулись и международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства.

Подчеркнем, что новый УПК Республики Таджикистан, существенно перераспределяя полномочия между судом и прокуратурой, расширил границы участия суда в уголовном процессе. Кодекс устанавливает, что суд не является органом уголовного преследования и освобождает его от доказывания обвинения. Суд, судья в новом процессе, сохраняя объективность и беспристрастность, обеспечивают сторонам равные и необходимые условия для реализации их прав на полное исследование обстоятельств дела. Приговор суда может быть основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании (ч. 3 ст. 272 УПК Республики Таджикистан).

По новому УПК прокурор обязан присутствовать в суде и лично нести бремя доказывания вины. Существенно расширены возможности стороны защиты в сборе и представлении доказательств.

Главным новшеством Кодекса является перераспределение в пользу суда полномочий по санкционированию ареста, обыска, прослушивания телефонных переговоров, ареста почтовой корреспонденции и других следственных действий, ограничивающих права граждан.

УПК Республики Таджикистан, который действовал с 1961 г., допускал применение этих ограничений с санкции прокурора.

В целях более эффективной защиты прав и свобод человека новый Кодекс устанавливает необходимость судебного порядка санкционирования 11 видов следственных действий, связанных с ограничением прав и свобод человека и гражданина. Эти гарантии, будучи включенными в число важнейших полномочий судебной власти, позволяют ей занимать важное место в национальной системе уголовного судопроизводства.

Однако приходится констатировать, что на сегодняшний день решены не все вопросы, вызываемые потребностями практики. Предстоит длительная и кропотливая работа, оставляющая большой простор для исследований в области уголовного процесса, в том числе сравнительно-правовых.

Д.А. Дмитриев,
научный сотрудник отдела НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Организационно-правовые проблемы деятельности органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Федеральный закон от 17.06.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» наделил органы прокуратуры новыми полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В развитие данного Закона Генеральным прокурором РФ был издан приказ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», который регламентировал работу прокуроров в указанной сфере, также согласно данному приказу в качестве основного инструмента проведения антикоррупционной экспертизы прокуроры должны использовать Методику, утвержденную постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

С целью обобщения складывающейся практики проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ было проведено исследование¹.

Такое исследование позволило оценить эффективность сложившейся на данный момент практики проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы и выделить проблемы и возможные способы их решения.

При проведении органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы важным моментом является то, как налажена работа по

¹ В проведенном исследовании приняли участие прокуратуры всех субъектов Российской Федерации, а также транспортные прокуроры. На поставленные вопросы давали ответы прокурорские работники, непосредственно участвовавшие в антикоррупционной экспертизе или курирующие ее проведение в органах подчиненных прокуратур. Всего обработано 629 материалов.

получению органами прокуратуры нормативных правовых актов от поднадзорных органов.

В большинстве случаев такой порядок установлен соглашением органов прокуратуры и поднадзорных органов субъекта Российской Федерации, реже порядок предоставления актов в органы прокуратуры установлен непосредственно актом поднадзорного органа.

Однако на практике встречаются случаи, когда прокурорские работники вынуждены получать информацию из СМИ, а также использовать справочно-информационные системы «Гарант», «КонсультантПлюс».

Несогласованность в вопросе поступления информации о принятых нормативных правовых актах в органы прокуратуры ведет в ряде случаев к необоснованному затягиванию сроков поступления такой информации, а следовательно, и проведения самой антикоррупционной экспертизы. Так, по данным прокурорских работников, в некоторых регионах информация о принятых нормативных правовых актах в поднадзорном органе может поступить лишь через 30 дней. В то время как в соседнем районе эта информация поступает в течение 3 дней.

Отсутствие такой нормы затрудняет применение актов прокурорского реагирования с требованием привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц, несвоевременно предоставляющих проекты нормативных правовых актов для проверки прокурору.

В связи с этим необходимо законодательно закрепить обязанность поднадзорных органов направлять в органы прокуратуры вновь принятые нормативные правовые акты, а также установить конкретные сроки их поступления.

Еще одним важным вопросом является распределение обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы в органах прокуратуры.

Как правило, в прокуратурах субъектов Российской Федерации функции по проведению антикоррупционной экспертизы возложены на подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции или специально назначенных сотрудников.

В свою очередь, в районных (городских) прокуратурах полномочия по антикоррупционной экспертизе в качестве дополнительных возложены, как правило, на помощника прокурора по

надзору за исполнением законодательства, вследствие этого нагрузка на конкретного сотрудника сильно возрастает, что препятствует качественному выполнению поставленных перед ним задач. Согласно исследованию большинство респондентов поддержали предложение о создании специализированных подразделений (выделение сотрудника) в органах прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы в районных (городских) прокуратурах.

В связи с этим считаем возможным рассмотреть вопрос об увеличении штатной численности прокуратур субъектов, а также выделении отдельных сотрудников (штатных единиц) для проведения антикоррупционной экспертизы.

Согласно исследованию примерно поровну распределились ответы о способах прокурорского реагирования при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов – в основном это требование (41%) и протест (46%).

В большинстве случаев на практике требование прокурора содержит указание о внесении изменения в нормативный правовой акт, гораздо реже об отмене нормативного правового акта или его отдельных норм.

В качестве положительного момента стоит отметить, что отклонения актов прокурорского реагирования о признании и устранении коррупциогенных норм в нормативном правовом акте были зафиксированы только в редких случаях, а в подавляющем большинстве случаев нормативный правовой акт отменяется (изменяется, дополняется) в полном соответствии с требованиями прокуратуры.

Однако данное обстоятельство не решает главного вопроса – отсутствия возможности обращения прокурора в суд в случае отклонения его требования.

В связи с этим необходимо выйти к субъектам законодательной инициативы с предложением о наделении органов прокуратуры полномочиями по обращению в суд об отмене (изменении) НПА, содержащего коррупционные нормы, для чего внести соответствующие изменения в ГПК РФ и АПК РФ.

Несмотря на требование Генерального прокурора Российской Федерации, не во всех субъектах Федерации органами прокуратуры налажено взаимодействие с институтами гражданского общества. Так, более 70% опрошенных отрицательно ответили на вопрос о

наличии случаев обращения в органы прокуратуры с просьбой проверить нормативный правовой акт на коррупциогенность.

Положительный опыт накоплен прокуратурой Липецкой области, которой заключены соглашения с Липецким региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Общественной палатой Липецкой области, Липецким региональным отделением Межрегиональной общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти», а также Липецкой Торгово-промышленной палатой, получившими аккредитацию Минюста России на проведение независимой антикоррупционной экспертизы. В ряде субъектов независимым экспертам предложено информировать прокуратуру о результатах проводимых экспертиз.

В связи с этим, на наш взгляд, следует подготовить и направить прокурорам субъектов Российской Федерации информационное письмо о необходимости активизации взаимодействия с институтами гражданского общества.

Проведенное исследование подтвердило общую тенденцию о большом количестве нарушений законодательства на местном уровне, а также в сфере управления органов местного самоуправления.

Так, в числе нормативных правовых актов, где наиболее часто встречаются коррупциогенные факторы, первые два места заняли нормативные правовые акты, принятые в представительных органах власти муниципальных образований, и нормативные правовые акты, принятые в органах исполнительной власти муниципальных образований.

В условиях динамичного развития российской правовой системы, включающей многие тысячи действующих и принимаемых ежегодно на различных уровнях НПА разных видов, сотрудники органов прокуратуры среди приоритетных направлений работы выделяют следующие виды НПА (по статусу, предмету правового регулирования, сферам действия и другим признакам), которые заслуживают первостепенного внимания в плане проведения проверок на коррупциогенность:

НПА органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления;

НПА, устанавливающие административные процедуры в сфере предпринимательского права;

НПА, регулирующие вопросы государственной и муниципальной собственности и закупок.

Большинство прокурорских работников считают необходимым привлекать к юридической ответственности должностных лиц органов власти, осуществивших разработку и принятие незаконных нормативных правовых актов. При этом в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (формально являющихся законными) необходимость привлечения к ответственности поддерживают чуть менее половины опрошенных.

На сегодняшний день практика применения антикоррупционного законодательства показывает важность отнесения издаваемого документа к правовым либо нормативным правовым актам. Ряд органов исполнительной власти субъектов полагают, что ими нормативные правовые акты вообще не издаются, следовательно, весь массив издаваемых такими органами документов антикоррупционной экспертизе не подлежит. Вместе с тем ряд издаваемых ими документов обладает всеми признаками нормативного правового акта. Органы прокуратуры ориентированы на определение нормативности правовых актов в соответствии с п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Вместе с тем в целях надлежащей конкретизации, отграничения от иных актов понятие нормативного правового акта необходимо закрепить в федеральном законодательстве.

Подводя итог проведенному исследованию, стоит сказать, что прокурорские работники в абсолютном большинстве называли в качестве основных проблем недостаточную методическую и практическую подготовку сотрудников, занимающихся антикоррупционной экспертизой, а также недостаточную эффективность Методики выявления НПА, содержащих коррупциогенные факторы.

В связи с этим основной задачей на данный момент является разработка новой более совершенной методики. Это должен быть комплексный документ, нельзя просто ограничиться набором коррупциогенных факторов. Для того чтобы антикоррупционная экспертиза отвечала современным потребностям, осуществлять ее должны специалисты той области, к которой относится исследуемый акт, и методика ее проведения должна содержать основные подходы анализа.

М.А. Добыш,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о состоянии законности в сфере миграции и совершенствовании миграционного законодательства

Актуальность данной проблемы обусловлена целым комплексом фактических обстоятельств, имеющих непосредственное теоретическое, прикладное и правовое значение. Первым из них является факт постоянного роста численности иммигрантов в Российской Федерации. В Россию ежегодно прибывают более 12 млн. и одновременно выезжают около 11 млн. мигрантов. На сегодняшний день в России насчитывается около 1,5 млн. только легальных мигрантов. Численность же нелегальных мигрантов по разным данным колеблется от 5 до 12 млн. человек. Незаконная миграция стала долговременным фактором, оказывающим заметное негативное влияние на социально-экономическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и криминальную обстановку в России, она практически напрямую связана с ростом сектора теневой экономики, эксплуатацией иностранных работников, нарушением их прав и свобод, что ведет к резкому снижению уровня внутренней трудовой миграции коренного населения страны.

При этих условиях сложившаяся в стране система миграционного контроля оказалась неэффективной, она не оказывает надлежащего противодействия негативным тенденциям в сфере миграционных правоотношений, далеко не в полной мере использует свои функциональные полномочия по предупреждению и пресечению незаконной миграции и иных правонарушений, имеющих место практически на всех стадиях миграционного процесса, не обеспечивает неукоснительного соблюдения прав и законных интересов российских и иностранных мигрантов.

Материалы прокурорского надзора свидетельствуют о том, что состояние законности в сфере миграции является неудовлетворительным, а динамика выявленных правонарушений в этой области за истекшие 10 лет характеризуется устойчивым ростом.

Под законностью в теории государства и права принято понимать верховенство закона, неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами¹. Законность – основной элемент демократического правового государства. Поэтому состояние законности в обществе и государстве является одним из важнейших показателей, определяющих степень близости к построению правового государства. Так, по мнению Ю.И. Скуратова, «без законности в государстве не может быть сильной, успешно выполняющей свои функции власти. Тем более, если государство стремится стать правовым»².

В юридической науке используется понятие состояния законности как совокупность количественных и качественных показателей, отражающих реальное осуществление требований законов в определенный промежуток времени³.

Исходя из этого состояние законности в сфере миграции можно определить как совокупность временных количественных и качественных статистических, информационно-аналитических и иных официальных показателей по реальному обеспечению прав и законных интересов мигрантов в процессе повседневной реализации на территории Российской Федерации всего комплекса миграционного законодательства – регламентирующего, управомочивающего, обязывающего и запретительного характера всеми государственными органами, уполномоченными в сфере миграционных отношений.

Результаты изучения материалов прокурорского надзора, поступивших из Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур 46 субъектов Федерации, проведенные в НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, свидетельствуют о неблагоприятном состоянии законности в сфере миграционных отношений⁴.

Анализ статистических данных о работе органов прокуратуры Российской Федерации за истекшие 10 лет свидетельствует об устойчивой тенденции ежегодного возрастания общего количества

¹ *Большой юридический словарь* / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2007. С. 189.

² *Скуратов Ю.И.* Прокуратура в правовом государстве. М., 1997. С. 12.

³ *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации: методы сбора и анализа эмпирической информации: научно-методическое пособие.* М., 2010. С. 13.

⁴ *Обобщение материалов Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур 46 субъектов Российской Федерации о надзоре за исполнением законодательства в сфере миграции: НИИ Академии Генеральной прокуратуры.* М., 2010.

нарушений миграционного законодательства, выявляемых органами прокуратуры.

Как видно из отчетных статистических данных, динамика выявляемых органами прокуратуры нарушений законности в сфере миграции выглядит следующим образом: в 2000 г. было выявлено 2534 нарушения закона, в том числе 542 незаконных правовых акта; в 2001 г. – 3305 и 865; в 2002 г. – 4799 и 793; в 2003 г. – 9598 и 433; в 2004 г. – 9634 и 530; в 2005 г. – 16 615 и 1055; в 2006 г. – 17 708 и 3705; в 2007 г. – 20 678 и 3421; в 2008 г. – 33 390 и 3248 и в 2009 г. 34 484 и 3629 соответственно.

Таким образом, ежегодный прирост выявляемых нарушений законодательства составляет от 30 до 250%, а в целом общее количество выявленных правонарушений увеличилось более чем в 13 раз. Эта тенденция несколько изменилась только в 2010 г., выявлено 22 715 нарушений законодательства (-34,1%), что объясняется как ослаблением активности надзора в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации, так и проводимыми правовыми мерами по упорядочению миграционных потоков.

При этом также важно отметить, что согласно статистическим данным органов прокуратуры только за 2008 – 2010 гг. в общем числе выявленных нарушений законов в сфере миграции зафиксировано 37 159 нарушений правового положения иностранных граждан¹, что является недопустимым для правового государства.

Неудовлетворительное состояние законности в сфере миграции, наряду с другими причинами, является следствием несовершенства действующего миграционного законодательства.

В современных условиях негативно проблемным является отсутствие в Российской Федерации систематизированного и комплексного миграционного законодательства. До сих пор многие вопросы правового регулирования в сфере миграции в нашей стране остаются еще не урегулированными на уровне закона. Это создает практическую возможность для ущемления прав участников миграционных правоотношений со стороны правоприменителей.

Осложняет указанную проблему и тот факт, что в Российской Федерации реализация государственной политики в сфере миграции, а также контроль за ее осуществлением, входят в компетенцию множества государственных органов, функциональная

¹ См. Статистический отчет Генеральной прокуратуры РФ (Ф.П.). Работа прокурора за 2000 – 2010 гг.

деятельность которых зачастую не согласуется и не координируется, что свидетельствует об их организационной разобщенности и отсутствии надлежащего взаимодействия в борьбе с правонарушениями миграционного характера.

В силу этого настоятельной необходимостью является систематизация существующих нормативных правовых актов и создание на их базе единого Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации», законодательное закрепление основных принципов и приоритетов государственной миграционной политики, соответствующей интересам государства и обеспечивающей права и свободы личности.

На законодательном уровне также требуется унифицировать понятийный аппарат в сфере миграции. С учетом федеративной формы государственного устройства России предлагаемый нормативный правовой акт должен включать положения, разграничивающие полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования миграции. В специальном регулировании нуждаются и отношения в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации, а также закрепление прав иностранных работников.

Совершенствование миграционного законодательства должно целенаправленно идти по пути его приведения в систему реального соответствия складывающимся миграционным процессам. В первую очередь в нем должна отражаться репатриационная специфика миграционной ситуации на постсоветском пространстве; «иммиграционная амнистия» лиц, длительное время проживающих в Российской Федерации и не сумевших из-за бюрократических препон получить российское гражданство и т.д. Надлежащему осуществлению этих мер, предотвращению в обществе националистических настроений должна содействовать серьезная информационная кампания, способная развеять вредные мифы о мигрантах и терпеливо убеждать конкретными фактами коренное население в правильности избранного государством курса.

В настоящее время миграционное законодательство Российской Федерации можно считать сформированным по его основным параметрам. Однако было бы иллюзией полагать, что реальное переустройство общественных отношений в указанной сфере соотносится с количеством принимаемых правовых актов: результаты прокурорских проверок свидетельствуют о весьма распространен-

ном характере случаев нарушений в этой области общественных отношений, в том числе неисполнения требований законов, причем повсеместно, на всех стадиях и всеми участниками миграционного процесса.

Многочисленным нарушениям законодательства в сфере миграции способствовали просчеты в работе подразделений миграционной службы. Привлекая к ответственности за нарушения российского миграционного законодательства иностранных рабочих, представители Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России) практически не рассматривают вопрос об ответственности работодателей, действующих в ущерб интересам российских граждан, не перечисляющих в федеральный и местные бюджеты средства за привлечение иностранцев к выполнению той или иной работы. Возникновению такой ситуации способствовали и выявленные факты коррупции сотрудников миграционного ведомства. Поэтому прокурорам необходимо добиваться системности в организации прокурорского надзора за законностью деятельности ФМС России и ее территориальных подразделений.

Одним из существующих проектов, направленных на систематизацию отечественного миграционного законодательства, является проект Концепции государственной миграционной политики¹. К достоинствам этой Концепции относится, в частности, закрепление в ней определения основных понятий, таких как «миграция», «эмиграция», «вынужденная миграция», «незаконная миграция» и др.

Эффективная деятельность государства по урегулированию миграционных процессов должна состоять из ряда последовательных действий. В первую очередь необходимо выработать четкую и системную государственную миграционную политику, учитывающую современное состояние миграционных процессов. Основное внимание при этом должно уделяться иммиграционной политике, так как именно этот пласт общественных отношений является наиболее динамично развивающимся и наиболее проблемным. Следующим шагом в этом направлении должно стать системное внесение изменений в отдельные законодательные акты для проведения миграционной политики в жизнь.

¹ http://www.rg.ru/prilog/ES/0710/8_1.htm

И.В. Малофеев,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Зарубежный опыт обеспечения разумного срока судопроизводства

Одна из наиболее серьезных проблем для современного уголовного судопроизводства – сроки расследования преступлений и судебного рассмотрения уголовных дел. Причем, как показывает практика, от быстроты и качества расследования уголовного дела напрямую зависит срок, в течение которого данное дело будет рассмотрено в суде. Поэтому вопрос о сроках предварительного расследования является довольно острым.

В 2010 г. каждое третье уголовное дело, находившееся в производстве следователей Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации, было окончено с превышением срока, установленного законом, а следователями ФСКН России – каждое второе¹.

Об этом же свидетельствует практика рассмотрения жалоб Европейским Судом по правам человека.

Длительные сроки расследования допускаются по многим причинам: отсутствие достаточного материального и технического обеспечения соответствующих подразделений, плохая организация труда в органах расследования, непрофессионализм отдельных должностных лиц и т.д. Вместе с тем затягивание сроков расследования, как это ни парадоксально, может происходить и по причине чрезмерной старательности и рвения при исполнении своих обязанностей со стороны следователей и дознавателей, а также их стремлении следовать букве закона. Чаще всего превышение сроков расследования имеет место по уголовным делам о многоэпизодных преступлениях.

¹ См. доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я.Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/news/news-71823/>

Часть 2 ст. 21 УПК РФ обязывает сторону обвинения в каждом случае обнаружения признаков преступления принимать меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. Это положение требует от правоприменителя при расследовании многоэпизодного преступления установить все эпизоды преступной деятельности, обвиняемого и всех лиц, причастных к данному преступлению.

На практике же нередко возникают ситуации, когда длительность сроков расследования и содержания обвиняемых под стражей обуславливается только многоэпизодностью уголовного дела.

Уголовно-процессуальный закон предусматривает правовой инструмент, позволяющий сократить процессуальные сроки по таким делам, – выделение уголовного дела в отдельное производство для завершения предварительного расследования, в случаях когда это вызвано большим объемом уголовного дела или множественностью его эпизодов (ч. 2 ст. 154 УПК РФ).

Вместе с тем данная норма зачастую не дает возможности сократить процессуальные сроки расследования. В научной литературе совершенно обоснованно высказывалось мнение о том, что ч. 2 ст. 154 УПК РФ противоречит Конституции РФ. Суть данного противоречия заключается в следующем. Рассматриваемая норма дает органам расследования возможность выделять, а затем и направлять в суды несколько уголовных дел об отдельных эпизодах одного и того же продолжаемого преступления, когда все действия обвиняемого охватывались единым умыслом. Практика назначения нескольких наказаний за разные эпизоды одного и того же продолжаемого преступления по совокупности приговоров (ст. 70 УК РФ) является нарушением положений ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, в соответствии с которыми никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. Однако когда уголовное дело рассматривается в суде, в отношении обвиняемого, который уже осужден за другие эпизоды того же преступления, суд вынужден назначить ему новое наказание, присоединив его к ранее назначенному¹.

¹ Подр. см.: *Пашин С.А.* Научно-правовое заключение по вопросу о соответствии ч. 2 ст. 154 УПК РФ Конституции РФ, Международному пакту о гражданских и политических правах, Европейской Конвенции о правах человека и основных свободах/ <http://www.neps.ru/node/1591>

Таким образом, правовое регулирование расследования многоэпизодных преступлений по УПК РФ содержит в себе противоречие, обязывающее, с одной стороны, соответствующий орган завершить расследование в кратчайшие сроки и с другой – делающее невозможным выделение уголовного дела об отдельных эпизодах преступной деятельности обвиняемого.

Решение данной проблемы видится в заимствовании опыта Европейского Суда по правам человека и таких зарубежных стран, как Германия и США.

С точки зрения рассматриваемой нами проблемы интересным является решение по делу Экле против Германии, в котором Европейским Судом по правам человека отмечается в качестве положительной практика сокращения срока наказания по причине длительного расследования и рассмотрения дела в суде, а также возможности полного или частичного отказа от уголовного преследования по причине нарушения «разумного срока». http://hroz.narod.ru/alexeeva_s_6.html - s 6

Суть дела заключается в следующем. Супруги Экле в период с 1959 по 1967 г. обвинялись в мошенничестве по трем самостоятельным уголовным делам в Трире, Саарбрюкене и Кельне. В 1959 г. прокуратура Трира начала расследование, подозревая заявителя в заключении многочисленных договоров, основывавшихся на ложных обещаниях, и в получении займов обманным путем. Судебный процесс начался 11.11.1970 г., а 17.03.1972 г. Земельный суд Трира приговорил г-на и г-жу Экле к тюремному заключению за мошенничество. Затем 19.02.1976 г. их жалоба по вопросам права была отклонена Верховным федеральным судом. Жалоба, поданная ими в Федеральный Конституционный Суд, в том числе на длительность разбирательства, в июне 1977 г. была отклонена как «не имеющая шансов на успех».

По завершении другого расследования, которое началось в конце 1963 г., Земельный суд Саарбрюкена в октябре 1967 г. признал заявителей виновными в мошенничестве. После того как в марте 1969 г. Верховный федеральный суд отменил приговор, в 1970 и 1971 гг. Земельный суд осудил их повторно. Новая жалоба по вопросам права была отклонена 20.04.1972 г.

Наконец, прокуратура Кельна начала по аналогичным основаниям расследование в марте 1967 г., но дело было закрыто в сентябре 1977 г. по причине «незначительности приговора», ко-

торый мог бы быть вынесен, по сравнению с приговорами, уже вынесенными в двух других судах.

В ноябре 1977 г. Земельный суд Трира по совокупности приговоров определил г-ну Экле наказание в виде семи лет заключения и двух лет и восьми месяцев – для его жены. После чего 23.04.1978 г. Верховный земельный суд в Кобленце отклонил «немедленную апелляцию», поданную обоими заявителями против решения Земельного суда.

Удовлетворяя жалобу указанных обвиняемых, Европейский Суд, в частности, отметил: «Хотя предмет следствия и судебного разбирательства в Трире в правовом аспекте выглядит относительно просто, тем не менее дело достаточно сложно, особенно в свете масштабов деятельности заявителей и изобретательности, проявленной ими в разработке методов финансирования договоров продажи. Более того, дополнительные сложности возникли по ходу расследования в связи с тем, что в конце 1963 г. и в течение 1964 г. был заключен еще целый ряд договоров займа мошеннического характера... огромное число расследовавшихся эпизодов не могло не сказаться на сроках предварительного следствия. Правительство утверждало, что принцип обязательности расследования всех уголовных преступлений, вменяемых лицу, заставлял власти действовать именно так...». Однако несмотря на это, Европейский Суд отверг данные доводы государства-ответчика, фактически указав, что расследование по истечении определенного срока должно было быть прекращено в связи с чрезмерной длительностью расследования.

В том же решении Европейским Судом дана положительная оценка имеющейся в ФРГ практики снижения размера наказания, в качестве компенсации за нарушения прав подсудимых, в данном случае – права на доступ к правосудию в разумный срок, что было учтено судом при вынесении решения в пользу заявителей.

Аналогичный институт известен и уголовному процессу США. Так, согласно Федеральному закону об ускорении судебного разбирательства (Federal Speedy Trial Act) 1974 г. обвинительный акт (indictment или information) должен быть утвержден не позднее 30 дней после ареста с возможным продлением еще на 30 дней после ареста, если речь идет о фелонии и если нет возможности собрать в указанный срок Большое жюри. Более того, рассмотрение судом дела по существу должно начаться не позднее 70 дней после утверждения обвинительного акта. Таким об-

разом, предельный срок ареста до начала судебного разбирательства не превышает 100 дней (в виде исключения – 130 дней). Несоблюдение сроков влечет аннулирование уголовного преследования¹.

Проблема чрезмерной длительности сроков расследования решается законодателем Франции несколько по-иному. Согласно ст. 221 УПК Франции следственный судья обязан раз в три месяца представлять председателю обвинительной камеры сводный отчет по всем делам, находящимся в его производстве. Кроме того, председатель обязан не реже одного раза в три месяца посещать все арестные дома, находящиеся в его округе с целью проверки сроков и условий содержания обвиняемых под стражей (ст. 222). Наконец, если по какому-либо делу истек четырехмесячный срок с момента производства последнего следственного действия, председатель вправе изъять дело и передать его на рассмотрение обвинительной камеры.

По мнению Л.В. Головки, появление этой нормы, видимо, было предопределено отсутствием в уголовном процессе Франции института сроков предварительного следствия².

Представляется, что для Российской Федерации германская и американская модели являются более предпочтительными. В отличие от французской, где законодатель пошел по пути выявления нарушения сроков и принятия мер к исправлению выявленных нарушений, законодатели Германии и США по сути создали условия, при которых нарушения сроков не должны допускаться, т.е. указанный институт признан создать достаточную мотивацию для органов уголовного преследования к скорейшему расследованию дел.

Безусловно, идеальной конструкции не существует, однако схема не пресечения, а предотвращения правонарушения представляется, по нашему мнению, наиболее правильной.

В российском уголовном процессе институт прекращения уголовного дела по мотивам длительности сроков его расследования отсутствует. Трудно согласиться с Л.Б. Алексеевой, по мнению которой возможность прекращения уголовного дела в связи с неоправданно длительным расследованием прямо законом не предусмотрена, однако она все же логически вытекает из

¹ См. *Гуценко К.Ф.* Основы уголовного процесса США. М., 1993. С. 13.

² *Головка Л.В.* Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. М., 1995. С. 98.

ситуации, когда соответствующее должностное лицо не продлевает срока расследования. В этих случаях, если нет достаточных оснований для передачи дела в суд, оно подлежит прекращению¹.

В действующем УПК РФ отсутствуют основания для прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков расследования или разумных сроков уголовного преследования. При отказе прокурора продлить срок дознания или руководителя следственного органа в продлении сроков следствия уголовное дело может быть только приостановлено на основании п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ. Если соответствующее решение признано законным, то уголовное дело действительно может оставаться приостановленным до момента истечения сроков давности. Однако и в этом случае оно может быть прекращено только при согласии обвиняемого (подозреваемого).

Кроме того, приостановление расследования дела по данным основаниям так же может серьезно нарушить права потерпевшего. В этом случае, избежав ответственности перед обвиняемым за нарушение его права на рассмотрение его дела в разумные сроки, государство автоматически становится ответственным за то же самое нарушение перед потерпевшим.

Вместе с тем в случае своевременного прекращения уголовного дела по мотивам чрезмерной длительности сроков его расследования у потерпевшего может остаться право на самостоятельную защиту своих прав в порядке гражданского судопроизводства.

Представляется, что российскому законодателю необходимо обратить внимание на вышеописанные процессуальные институты. Безусловно, речь идет не о бездумной рецепции положений УПК ФРГ или названного закона США, а о тщательно подобранном, в том числе и для российского правового менталитета, типе правового регулирования указанного вопроса.

По нашему мнению, надзор за обоснованностью продления сроков и принятия соответствующих мер к лицам, виновным в их необоснованном затягивании должен быть сохранен. Вместе с тем УПК РФ должен содержать в себе нормы не только пресекающего, но и превентивного характера в отношении чрезмерно длительных сроков расследования и рассмотрения дел.

¹ *Алексеева Л.Б.* Практика применения ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским Судом по правам человека. М.: Рудомино, 2000. С. 71.

А.Б. Маркова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы института возмещения вреда, причиненного правоохранительными органами и судом

В гл. 2 Конституции Российской Федерации закреплены права и свободы человека и гражданина: право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); право неприкосновенности жилища (ст. 25); право свободного передвижения (ст. 27); право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35).

Важным направлением деятельности государства является борьба с преступностью. Значимы не только защита конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств, избличение и наказание совершивших преступление, но и недопущение нарушений конституционных прав и свобод теми государственными исполнительными органами, которые осуществляют их защиту. Однако не всегда обеспечиваются законность заключения под стражу, обоснованность административного ареста. Имеет место увеличение количества лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности. Велика доля обвинительных приговоров, отмененных судами кассационной и надзорной инстанций, с прекращением уголовных дел, вынесением оправдательных приговоров в судах первой инстанции.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в своем докладе от 27.04.2011 «О состоянии законности и правопорядка в 2010 году» привел следующие данные: «В 2010 г. было расследовано около 3,5 миллиона уголовных дел, из них 900 тысяч направлено в суд, осуждено более 860 тысяч человек»¹.

В докладе также отмечено, что «повсеместно нарушаются конституционные права граждан следственными органами. Среди наиболее часто выявляемых прокурорами нарушений – незаконное возбуждение уголовных дел, нарушение прав участников уголовного судопроизводства, необоснованное привлечение к

¹ См.: <http://genproc.gov.ru/management/appearances/document-13702/>

уголовной ответственности. В 2010 г. следователями органов внутренних дел в отношении более 3700 лиц было прекращено уголовное преследование по реабилитирующим основаниям либо они оправданы судом. Рост почти вдвое в сравнении с 2009 г., в Следственном комитете МВД – 11%. При этом каждый пятый в Следственном комитете МВД содержался под стражей, в Следственном комитете при прокуратуре – каждый третий»¹.

Еще раньше на коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка отмечал: «Только в 32 субъектах РФ, где была проведена прокурорская проверка, количество удовлетворенных судами исков возросло с 419 до 538, а совокупная сумма средств, взысканных по ним с государства, превысила 94 млн. руб. Если говорить в целом по России, то эта цифра на порядок выше». Кроме того, в 2007 г. Европейский Суд по правам человека вынес решения о взыскании с России по аналогичным искам 4,3 млн. евро»².

Вопрос об ответственности государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами на протяжении длительного времени оставался неопределенным. В 1922 г. впервые в истории советского законодательства со многими условностями и ограничениями закреплена ответственность государства за вред, причиненный при осуществлении публичной власти. Эта ответственность закреплялась в ст. 407 ГК РСФСР.

В отличие от ст. 407 ГК РСФСР, содержавшей общую формулировку об ответственности государственных учреждений, ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. устанавливала ответственность государственных учреждений за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями их должностных лиц в области административного управления на общих основаниях, если иное не предусмотрено законом.

18 мая 1981 г. Президиумом Верховного Совета СССР на основании ст. 58 Конституции СССР был принят Указ «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей».

¹ См.: <http://genproc.gov.ru/management/appearances/document-13702/>

² См.: <http://www.hroniki.info/?page=news&id=907>

Статья 2 Указа гласила: «Ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Право на возмещение ущерба возникает при условии постановления оправдательного приговора; прекращения уголовного дела за отсутствием события преступления, за отсутствием в деянии состава преступления или за недоказанностью участия гражданина в совершении преступления; прекращения дела об административном правонарушении.

Ущерб не подлежит возмещению, если гражданин в процессе дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства путем самооговора препятствовал установлению истины и тем самым способствовал наступлению указанных в части первой настоящей статьи последствий».

Статьей 53 Конституции Российской Федерации предусмотрено право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц. Согласно п. 1 ст. 1070 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Данный перечень незаконных действий является исчерпывающим. Между тем, как показывает практика, вред гражданам и

юридическим лицам может быть причинен не только перечисленными в п. 1 ст. 1070 ГК РФ действиями правоохранительных органов, но также, например, незаконным проведением обыска или незаконным задержанием гражданина в качестве подозреваемого. Причем причиняемый такими действиями вред может носить как имущественный, так и неимущественный характер. Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, не повлекший последствий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, возмещается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьей 1069 настоящего Кодекса. Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу (п. 2 ст. 1070 ГК РФ).

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 04.12.2003 № 440-О установил, что положение лица, задержанного в качестве подозреваемого и помещенного в условия изоляции, по своему правовому режиму, степени применяемых ограничений и претерпеваемых в связи с этим ущемлений тождественно положению лица, в отношении которого содержание под стражей избрано в качестве меры пресечения. Следовательно, и вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, должен возмещаться государством в полном объеме независимо от вины соответствующих должностных лиц не только в прямо перечисленных в п. 1 ст. 1070 ГК РФ случаях, но и тогда, когда вред причиняется в результате незаконного применения в отношении гражданина такой меры процессуального принуждения, как задержание. Это означает, что п. 1 ст. 1070 ГК подлежит применению в соответствии с его конституционно-правовым смыслом, определенным в указанном Определении Конституционного Суда.

Возмещение вреда, причиненного в результате незаконных действий правоохранительных органов и суда, принимает на себя Российская Федерация. Однако в случаях когда должностные лица правоохранительных или судебных органов в соответствии с законом действуют от имени субъекта Российской Федерации или муниципального образования, имущественную ответствен-

ность за их незаконные действия несет соответствующее публично-правовое образование за счет своей казны.

Согласно ст. 1071 ГК РФ от имени казны по общему правилу выступают финансовые органы, которые и являются ответчиками по искам о возмещении вреда, причиненного гражданам перечисленными ранее незаконными действиями правоохранительных и судебных органов.

В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры РФ и Минфина России от 20.01.2009 №12/3н «О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования» в целях единообразия применения процессуального законодательства и упорядочения организации работы, связанной с рассмотрением исков в возмещении вреда за счет средств казны Российской Федерации вреда, причиненного гражданину в результате незаконного уголовного преследования необходимо при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования, незамедлительно назначать прокурора для участия в судебном разбирательстве.

Право на возмещение ущерба, причиненного в результате уголовного преследования, установлено Уголовно-процессуальным кодексом РФ (гл. 18 «Реабилитация»). В ст. 133 УПК РФ предусмотрены условия, при наличии которых возникает право на возмещение вреда.

Требование о возмещении имущественного вреда потерпевший вправе заявить в пределах срока исковой давности, течение которого начинается со дня получения документа о реабилитации, в орган, постановивший приговор или вынесший определение, постановление о прекращении уголовного дела, об отмене или изменении незаконных или необоснованных решений. Если уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом, то требование направляется в суд, постановивший приговор (ст. 135 УПК РФ).

Соответствующий орган обязан в течение одного месяца определить размер подлежащего возмещению вреда и вынести постановление о производстве соответствующих выплат; это по-

становление по требованию потерпевшего исполняется в порядке, установленном для исполнения приговоров (ст. 399 УПК РФ). В таком же порядке исполняются требования о восстановлении в правах (жилищных, трудовых и др.). Требования о компенсации морального вреда рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства.

Следует отметить, что порядок возмещения вреда в случае прекращения дела об административном правонарушении специальным законом не установлен. Очевидно, в таких случаях соответствующие требования должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства.

Институт возмещения вреда за причиненный вред сравнительно молод, в связи с чем существуют практические проблемы его применения, а также некоторые проблемы в правовом регулировании.

Но нельзя не отметить существенный прогресс в законодательном регулировании рассматриваемой сферы, выражающийся в приоритете интересов частных лиц перед публичными.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина должна быть гарантирована, как это предусмотрено ст. 45 Конституции Российской Федерации.

Е.Н. Неганова,
старший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Правовые проблемы обеспечения жильем детей-сирот

Право детей-сирот на получение, не имеющих закрепленного за ними жилого помещения, регламентировано ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, п. 1 ст. 148, п. 1 ст. 155.3 Семейного кодекса Российской Федерации.

Дополнительные гарантии обеспечения жильем детей-сирот закреплены в многочисленных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, которыми предусматриваются многообразные способы обеспечения жильем детей-сирот¹.

Вместе с тем, несмотря на обилие нормативно-правового регулирования, существует проблема обеспечения жильем детей-сирот², которая находится на личном контроле Президента Российской Федерации Д.А. Медведева³. Согласно статистическим данным количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не обеспеченных жилыми помещениями в нарушение закона, ежегодно увеличивается: в 2010 г. – 83 893 тыс. человек, в 2009 г. – 75 882 тыс., в 2008 г. – 65 383 тыс.⁴ В чем же заключаются сложности по обеспечению жильем детей-сирот? Одной из проблем, по мнению автора, является несовершенство правового регулирования вопросов предоставления жилья этой категории граждан. Несовершенство правового регулирования указанных вопросов включает в себя несколько составляющих, среди которых можно выделить следующие.

¹ Среди таких нормативных правовых актов можно выделить следующие: Закон г. Москвы от 30.11.2005 № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве»; Закон Московской области от 29.12.2007 № 248/2007-ОЗ «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей»; Закон Архангельской области от 20.09.2005 № 79-5-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и о предоставлении таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма» (ст. 6.1); Закон Саратовской области от 02.08.2007 № 150-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области»; Закон Воронежской области от 09.10.07 № 93-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Воронежской области по договорам социального найма»; постановление Правительства Республики Башкортостан от 20.07.2007 № 200 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и т.д. и т.п.

² См.: *Мозымова Е.Н.* Проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 18. М.: МосГУ, 2010.

³ См.: *Проблему жилья для детей-сирот Президент взял под личный контроль* // <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=4&s=19&id=11600>

⁴ Форма 103-Рик Минобрнауки России за 2008 – 2010 гг.

1. В Российской Федерации существует острая необходимость создания федеральной системы обеспечения жильем детей-сирот. Отсутствие подобной системы способствует тому, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации под видом существования в регионе иных способов обеспечения жильем детей-сирот, не используются уже имеющиеся эффективные способы, например привлечение финансирования из федерального бюджета на указанные цели. При этом предполагаемые региональные способы обеспечения жильем детей-сирот в большинстве субъектов Российской Федерации фактически не финансируются и, следовательно, не функционируют. Например, в Республике Бурятия действующие программы в некоторых муниципальных районах не имеют должного финансирования. Иными словами, реально жилье детям не предоставляется. Таким образом, отсутствие подобной федеральной системы является негативным фактором и тормозом в выполнении государственных гарантий.

2. На территории России существует многообразие способов обеспечения детей-сирот жилыми помещениями, что является следствием реализации регионами своего конституционного права о том, что жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Обратной стороной этого является неупорядоченность способов обеспечения жильем детей-сирот и отсутствие необходимости отчитываться перед уполномоченным органом о реализации того или иного способа предоставления ребенку-сироте жилья.

3. Следующей правовой проблемой является отсутствие ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их должностных лиц за нереализацию государственной гарантии по обеспечению жильем детей-сирот. Любое обоснование, любая причина, которые привели к тому, что дети в определенном муниципальном образовании либо субъекте Российской Федерации не были вовремя обеспечены жильем (будь то неэффективное использование бюджетных средств, будь то отсутствие действующего в регионе нормативного правового акта; признание договора о приобретении квартиры для предоставления ребенку-сироте недействительным), являются оправданием того, что обязанность государства по обеспечению жильем детей-сирот в итоге не была реализована. Более того, это – пока-

затель хорошо проведенной работы в указанном направлении на соответствующей территории, а также того, что должностные лица прикладывали всевозможные усилия, но по объективным причинам государственная гарантия не была обеспечена.

4. Далее, пробелы в региональном жилищном законодательстве являются препятствием к тому, чтобы органы государственной власти субъектов Российской Федерации могли использовать имеющиеся федеральные гарантии обеспечения жильем детей-сирот за счет средств федерального бюджета. Например, одним из условий получения субсидий регионом является наличие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, которым на конкретный орган возложена обязанность по предоставлению жилья детям-сиротам¹, и его отсутствие влечет невозможность привлечения регионом дополнительных финансовых средств на цели приобретения жилья для детей-сирот из федерального бюджета.

5. Разрешение правовых проблем обеспечения жильем детей-сирот очень сложная процедура, требующая координации деятельности в указанном направлении. Незаменимую роль² в решении проблемы предоставления жилья сиротам играет на протяжении длительного времени прокурор ввиду специфики его полномочий³, в том числе и законотворческих в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государст-

¹ См: п. 9 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жильем помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения»: постановление Правительства РФ от 31.12.2009 № 1203.

² См. *Неганова Е.Н.* Роль прокурора в реализации права детей-сирот на получение жилья / Проблемы защиты прав ребенка в Российской Федерации: сб. материалов научной конференции / отв. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2011.

³ См., напр: *Винокуров А.Ю.* Специальные полномочия прокурора в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних / Проблемы защиты прав ребенка в Российской Федерации: сб. материалов научной конференции / отв. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2011. С. 14 – 20; *Мозымова Е.Н.* Степень защищенность жилищных прав несовершеннолетних (по итогам опроса прокуроров): сб. трудов аспирантов и соискателей. Ч. 1. М., 2006. С. 88, 89; *Мозымова Е.Н.* Прокурор – гарант защиты жилищных прав несовершеннолетних // Юрист. 2004. № 10. С. 53, 54.

венной власти и органами местного самоуправления». Кроме этого, при выявлении нарушений прокурор своими мерами реагирования намного чаще других субъектов добивается предоставления конкретному ребенку жилья (внесение представления, обращение с исковым заявлением в суд, внесение протеста, возбуждение дела об административном правонарушении). Естественно, что целенаправленная деятельность прокурора может привести к еще большим положительным результатам, если надзор за соблюдением прав детей-сирот на обеспечение жильем признать приоритетным¹.

Итак, согласно проведенному автором исследованию имеющихся проблем обеспечения жильем детей-сирот множество. Вместе с тем первостепенное решение именно правовых проблем позволит упорядочить, систематизировать, правильно организовать действия уполномоченных лиц по эффективному решению сложного процесса по обеспечению жильем детей-сирот.

Д.А. Некоркин,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Обжалование частных определений (постановлений) судьей

В данной статье автор в дискуссионном плане хотел бы обратить внимание читателей на один из практических вопросов судебной практики – обжалование частных определений (постановлений) судьей, вызывающий определенный интерес у участников уголовного процесса и не имеющий, на наш взгляд, до сегодняшнего дня однозначного толкования.

¹ Более подробно о деятельности прокурора по защите жилищных прав детей-сирот, в том числе о систематизации видов исков (заявлений) прокурора в защиту жилищных прав детей-сирот, см.: *Мозымова Е.Н.* Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С 162 – 181; см. также: *Бессарабова Т.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере реализации права на жилище в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Как известно, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) предусматривает возможность пересмотра в апелляционном и кассационном порядке не вступивших в законную силу определения постановления, вынесенных судом первой инстанции (ст. 354 УПК РФ). А в случае, если решение вступило в законную силу, то его пересмотр в порядке надзора (ст. 402 УПК РФ). Также с 1 мая 2011 г. начали применяться положения главы 45¹ УПК РФ в части пересмотра в апелляционном порядке промежуточных судебных решений.

Согласно п. 53.3 ст. 5 УПК РФ частное определение (постановление) является промежуточным судебным решением, поэтому к порядку апелляционного обжалования этих решений применяются нормы главы 45¹ УПК РФ.

Согласно ст. 389¹ УПК РФ право апелляционного обжалования принадлежит участникам уголовного процесса и иным лицам в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы. В связи с этим возникает вопрос, может ли судья обжаловать частное определение (постановление) вышестоящего суда, вынесенного в отношении нижестоящего при условии, что ст. 389¹ УПК РФ фактически такое право предоставляет?

Интерес к этому вопросу подкрепляется несколькими прецедентами и судебной практикой.

Так, 11.12.2006 Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Дагестан был отменен оправдательный приговор, постановленный Карабудахкентским районным судом Республики Дагестан в отношении граждан Т. и М., а уголовное дело направлено на новое судебное рассмотрение. Одновременно судом кассационной инстанции на основании ст. 29 УПК РФ было вынесено частное определение, в котором до сведения председателя Верховного суда Республики Дагестан доводилось, что в ходе производства по уголовному делу судом под председательством судьи А. был допущен ряд процессуальных нарушений. Судья А. обжаловал частное определение в надзорном порядке в Верховный суд Республики Дагестан, однако жалоба была возвращена заявителю в связи с тем, что он не относится к числу указанных в ст. 402 УПК РФ лиц, имеющих право обжаловать в порядке надзора судебное определение.

Гражданин А. обратился с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, в которой просил признать не соответствующими ст. 46, 118, 120 и 123 Конституции РФ ч. 4 ст. 29 УПК РФ и ст. 402 УПК РФ.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 16.10.2007 не нашел оснований для принятия жалобы судьи А. к рассмотрению, указав следующее.

Частное определение было вынесено на основании ч. 4 ст. 29 УПК РФ судебной коллегией по уголовным делам Верховного суда Республики Дагестан в отношении нижестоящего суда – Карабудакентского районного суда в связи с выявлением нарушений, допущенных им при рассмотрении конкретного уголовного дела и приведших к отмене постановленного по данному делу оправдательного приговора. Тем самым в названном процессуальном акте была дана оценка деятельности именно суда как участника уголовного процесса, осуществлявшего в ходе производства по уголовному делу судебную власть; права же и законные интересы отдельных граждан, в том числе гражданина А., данным документом непосредственно не затрагиваются¹.

В то же время Конституционный Суд РФ не исключает право гражданина А. в случае, если в связи с обстоятельствами, указанными в частном определении, в отношении него будет возбуждаться дисциплинарное производство или будут приниматься иные меры, защищать свои интересы, в том числе путем обжалования вынесенных в отношении него решений.

Данное решение Конституционного Суда РФ нельзя назвать однозначным и дающим ответ на обозначенный ранее вопрос «могут ли судьи обжаловать частное определение?».

Конституционный Суд РФ в мотивировочной части указал, что в частном определении давалась оценка деятельности суда как участника уголовного процесса, осуществлявшего в ходе производства по уголовному делу судебную власть, а права и законные интересы отдельных граждан, в том числе заявителя А., данным документом непосредственно не затрагиваются.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2007 №710-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аскерали Хизриевича Арслана-лиева на нарушение его конституционных прав положениями части четвертой статьи 29 и статьи 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

В ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» сказано, что «судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия». Из этого следует, что суд осуществляет судебную власть по уголовному делу в лице судьи или коллегии судей. Поэтому, на наш взгляд, когда вышестоящий суд выносит частное определение в отношении нижестоящего суда, давая правовую оценку действиям этого суда, то затрагиваются законные права и интересы судьи нижестоящего суда.

Согласно п. 26 ст. 5 УПК РФ председательствующий – судья, который руководит судебным заседанием при коллегиальном рассмотрении уголовного дела, а также судья, рассматривающий уголовное дело единолично. Таким образом, ошибки, допущенные судом, означают, что допущены они председательствующим судьей, поскольку именно он руководит судебным заседанием, а значит, частное определение, которое было вынесено в адрес нижестоящего суда, непосредственно затрагивает его права и законные интересы. Среди таких прав можно выделить гражданские права на доброе имя и профессиональную честь судьи, достоинство, право судьи на репутацию. Восстановление этих прав возможно в рамках уголовного процесса путем обжалования. Частное определение (постановление) согласно п. 53.3 ст. 5 УПК РФ является промежуточным решением суда, поэтому его обжалование возможно и до вынесения итогового судебного решения (ч. 3 ст. 389² УПК РФ).

В 2005 г. произошел случай нарушения пределов установленной уголовно-процессуальным законом компетенции суда при вынесении частного постановления¹. При рассмотрении уголовного дела по обвинению К. по п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ, судья Приморского районного суда г. Архангельска 14.04.2005 вынес частное определение в адрес председателя Исакогорского районного суда г. Архангельска по поводу допущенной Исакогорским районным судом ошибки при пересмотре 24.05.2004 приговора в

¹ Справка по результатам обобщения практики вынесения судами Архангельской области частных постановлений (определений) по уголовным делам, рассмотренным в 2005 г. URL: arhcourt.ru/?Documents/Crm/Gen/2006/200607301401

отношении К. на основании ст. 10 УК РФ, выразившейся в несоблюдении положений ст. 70 УК РФ при определении К. наказания по пересмотренному приговору в соответствии с новым уголовным законом. При этом судья в своем определении констатировал незаконность постановления Исакогорского районного суда, вступившего в законную силу¹.

Помимо несоблюдения установленной законом формы судебного акта (определение вместо постановления), нарушение уголовно-процессуального закона судьей Приморского районного суда выразилось и в принятии не входящего в его компетенцию процессуального решения. Согласно ч. 4 ст. 29 УПК РФ суд правомочен реагировать частным постановлением (определением) на нарушения закона, допущенные не любыми судебными органами, а лишь *нижестоящим судом*, каковым в соответствии с законодательством о судебной системе Российской Федерации по отношению к районному суду является мировой судья. Кроме того, на основании соответствующих положений УПК РФ признание судебных актов незаконными возможно лишь при их пересмотре в порядке апелляции, кассации или надзора и входит в компетенцию вышестоящих судебных инстанций.

Очевидно, что процессуальной формой отмены данного решения могла бы быть подача судьей или председателем Исакогорского районного суда жалобы на частное определение Приморского районного суда в вышестоящую инстанцию.

Другой известный случай произошел в Республике Мордовия. Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Республики Мордовия от 13.01.2006 было отменено постановление судьи Н. об изменении меры пресечения на заключение под стражу, которое судья Н. вынес в отсутствие осужденного и его адвоката, не исследовав должным образом причину неявки данных лиц в судебное заседание. После принесения жалобы адвокатом судья Н. в течение месяца не направлял материалы в суд кассационной инстанции для проверки законности и обоснованности принятого решения. Отменив постановление судьи Н. и освободив лицо из-под стражи, судебная коллегия по уголовным делам Вер-

¹ Архив уголовных дел Приморского районного суда г. Архангельска за 2005 г. Дело № 1-71-05.

ховного суда РМ вынесла частное определение¹. Судья Н. обратился в Президиум Верховного суда РМ с надзорной жалобой, в которой ходатайствовал об отмене частного определения. Жалобу возвратили заявителю. Отказ в рассмотрении жалобы был мотивирован тем, что судья не является субъектом, наделенным правом приносить надзорную жалобу в порядке ст. 402 УПК РФ.

Данное решение судьей Н. было обжаловано. Не возбуждая надзорное производство, Верховный Суд РФ возвратил жалобу Н. Президиуму Верховного суда РМ с рекомендацией рассмотреть ее по существу. В удовлетворении надзорной жалобы судьи Н. отказано, поскольку частное определение было признано законным, обоснованным и мотивированным.

Согласно ст. 402 УПК РФ правом обжалования судебных решений обладают только лица, указанные в этой статье, в число которых судья не попадает.

Вместе с тем, следуя правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в п. 2 Определения от 21.12.2004 № 465-О, Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на ранее принятых решениях, признал не соответствующим статьям 46 и 52 Конституции Российской Федерации ограничение права на судебное обжалование действий и решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, на том лишь основании, что эти граждане не были признаны в установленном порядке участниками производства по уголовному делу. Обеспечение гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, а наличием определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права.

Необходимо иметь в виду, что ст. 402 УПК РФ взаимосвязана с другими нормами Кодекса, имеющими общий характер и гарантирующими право обжаловать решения и действия суда (судьи) всем лицам, чьи интересы были ими затронуты (ст. 19, 123 УПК РФ), и не может рассматриваться как препятствующая

¹ *Мартышкин В.Н.* Пределы судебного усмотрения и механизмы его ограничения в уголовном судопроизводстве: сб. материалов научной конференции. Стратегии уголовного судопроизводства. М., 2008. С. 125, 126.

заявителю в обжаловании в надзорном порядке решения суда, затрагивающего его права.

Обжалуемое частное определение непосредственно затрагивает права и законные интересы судьи Н. В связи с этим лишение заявителя возможности обжаловать упомянутое судебное решение в порядке, предусмотренном главой 48 УПК РФ, вступает в противоречие как с положениями ст. 46 Конституции РФ, так и с правовой позицией Конституционного Суда РФ, отраженной в Определении Конституционного Суда от 21.12.2004 № 465-О.

В январе – феврале 2010 г. автор обратился к судьям с вопросом о том, кто имеет право обжаловать частное определение (постановление) суда. И большинство судей, принявших участие в опросе считают, что обжаловать частное определение (постановление) суда вправе лица, в чей адрес оно вынесено, в том числе судья, получивший частное определение (постановление) из вышестоящего суда¹. Позиция большинства судей, принявших участие в опросе, была ожидаемой. Это связано с тем, что частное определение (постановление), как правило, является основанием для применения квалификационной коллегией судей, председателем суда в отношении судьи каких-либо мер воздействия (дисциплинарное, материальное и т.д.). Поэтому наличие права на обжалование частного определения (постановления) позволяет судье восстановить свои права.

Конституционный Суд РФ тем не менее упомянул о возможности обжалования судьей частного определения (постановления), если на основании этого решения в отношении судьи будет возбуждаться дисциплинарное производство или применяться иные меры привлечения к ответственности (Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2007 № 710-О-О).

Однако, к сожалению, на сегодняшний момент не разработан механизм такого обжалования в рамках уголовного процесса. При обжаловании судьей частного определения (постановления) возникает ряд вопросов: насколько эта процедура будет эффективна; если частное определение (постановление) вынесено в адрес коллегии судей, необходимо ли согласие всех судей на обжалование или достаточно волеизъявления председательствующего в судебном за-

¹ 40% судей Верховного Суда РФ, 75% судей Московского областного суда, 63,7% судей Кемеровской области, 52,2% судей Новосибирской области, 53,8% судей, проходивших повышение квалификации в Российской Академии правосудия.

седании; необходимо ли получение согласия председателя суда, судья которого подает жалобу на частное определение (постановление); не усложнит ли это уголовный процесс; не увеличит ли это нагрузку на судей и другие вопросы.

По нашему мнению, целесообразно в разработке механизма такого обжалования обратиться к опыту организации этого процесса в рамках взаимодействия прокурора, следователя и руководителя следственного органа. Следователь вправе с согласия руководителя следственного органа обжаловать решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков вышестоящему прокурору. Следуя данной логике, возможно предложить вариант, когда судья с согласия председателя суда подает жалобу на частное определение (постановление) в вышестоящий суд.

На наш взгляд, все сказанное ранее позволяет сделать вывод, что правовые предпосылки для предоставления судьям использования права на обжалование частного определения (постановления) в вышестоящую инстанцию в уголовно-процессуальном праве присутствуют, разработка механизма такого обжалования позволит судьям отстаивать свое право на доброе имя, профессиональную честь, достоинство и репутацию.

Д.Р. Паштов,
начальник отдела прокуратуры
Кабардино-Балкарской Республики,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Участие прокуратур государств – участников СНГ в правотворческой деятельности

В государствах – участниках СНГ функция участия в правотворческой деятельности кроме России – ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

предусмотрена п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре Республики Казахстан, в котором отмечено, что Генеральная прокуратура «участвует в нормотворческой деятельности»; п. 5 ст. 8 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики, гласящей, что Генеральная прокуратура «вносит предложения по укреплению правопорядка и совершенствованию законодательства»; ст. 11 Закона об органах прокуратуры Республики Таджикистан «Участие в законотворческой деятельности», закрепившей положение о том, что «прокурор в ходе осуществления своих полномочий при необходимости совершенствования нормативных правовых актов может обратиться к полномочному субъекту, имеющему право законодательной инициативы, или представить предложения в орган, принявший нормативный правовой акт, о принятии, внесении изменений и дополнений или отмене нормативного правового акта». Как видно, содержание данной статьи указывает на то, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности связано, прежде всего, с решением задач по совершенствованию правовой базы государства; п. 6 ч. 3 ст. 12 Закона о прокуратуре Туркменистана, указывающей на то, что Генеральная прокуратура «вносит предложения по укреплению правопорядка и совершенствованию законодательства»; п. 9 ст. 4 Закона о прокуратуре Республики Узбекистан, в соответствии с которым одним из основных направлений деятельности прокуратуры является «участие в законотворческой деятельности и работе по повышению правовой культуры в обществе».

Закон Азербайджанской Республики «О прокуратуре» не выделяет участие прокуратуры в правотворческой или законотворческой деятельности в качестве самостоятельного направления, но в Генеральной прокуратуре республики создан Отдел правового обеспечения, который, являясь научно-практической, нормотворческой структурой, путем подготовки законопроектов и запросов в Конституционный суд по вопросам дачи разъяснений законов и иных нормативных правовых актов в случаях, требующих правового регулирования, а также для устранения противоречий и пробелов в действующем законодательстве, дачи заключений по представленным проектам законодательных актов и международных документов обеспечивает нормотворческую деятельность Генеральной прокуратуры, подготавливает документы нормативного характера, систематизирует входящие в законодательную систему Азербайджанской Республики и другие, имею-

щие значение для деятельности прокуратуры нормативные правовые акты, поддерживает в контрольном состоянии фонд нормативных правовых актов, проводит консультационно-разъяснительную работу по законодательству, организует работу научно-практического органа печати прокуратуры – журнала «Прокуратура Азербайджана»¹.

Таким образом, можем отметить, что только в законах о прокуратуре России и Таджикистана предусмотрены специальные статьи об участии прокуроров в правотворческой (законотворческой) деятельности, в которых раскрываются цели и содержание данной функции. В других странах Содружества законодатель ограничился лишь указанием на то, что названная функция входит в компетенцию органов прокуратуры.

В то же время заметим, что в государствах – участниках Содружества Независимых Государств ощущается необходимость в более активном участии органов прокуратуры в правотворческой деятельности. Подтверждением этому является тот факт, что на состоявшемся 24.11.2004 в Алматы заседании Координационного совета генеральных прокуроров Содружества был рассмотрен и принят за основу проект Модельного закона «О прокуратуре», подготовленный Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, глава XIII которого «Участие прокуроров в правотворческой деятельности» состоит из двух статей: ст. 56 «Предмет участия в правотворческой деятельности» и ст. 57 «Полномочия прокуроров по участию в правотворческой деятельности». В отмеченных статьях определено, что прокуроры в процессе надзорной и иной определенной законом деятельности по обеспечению верховенства Конституции и законов, международных договоров, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства устанавливают несоответствие законов и иных нормативных актов потребностям правового регулирования общественных отношений и в пределах своей компетенции принимают меры к изменению действующих и к принятию новых правовых актов или отдельных норм. При этом в предмет участия прокуроров в правотворческой деятельности входит установление потребности толкования законов, нечеткое формулирование которых препят-

¹ Джафаров А.М. Проблемы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики. Баку, 2007. С. 92, 93.

ствуется их точному и единообразному исполнению. При осуществлении функции участия в правотворческой деятельности прокуроры обладают следующими полномочиями.

1. Генеральный прокурор имеет право законодательной инициативы в законодательном органе (Парламенте).

Прокуроры территорий имеют право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе территории. При выявлении потребности совершенствования законодательства прокуратуры территорий вносят предложения об этом с необходимым обоснованием вышестоящему прокурору.

2. Прокурор в пределах своей компетенции вносит в соответствующие органы предложения об изменении, дополнении, отмене или о принятии ими нормативных правовых актов.

3. Прокурор в пределах своей компетенции вносит в соответствующие законодательные (представительные) органы представление о необходимости толкования законов, нечеткое формулирование которых препятствует их точному и единообразному исполнению.

4. Прокурор дает правовое заключение о соответствии Конституции и законам проекта закона или иного нормативного правового акта, представленного субъектом права законодательной инициативы или иным органом, уполномоченным законом. Правовое заключение прокурора может быть выражено также в форме предложений или замечаний по проекту¹.

Конституция Республики Казахстан не предоставила Генеральному прокурору право законодательной инициативы, но вместе с тем возложила на прокуратуру обязанность устранять нарушения конституционной законности во всех ветвях государственной власти и практически во всех сферах государственной и общественной жизни, обеспечивать охрану конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Основной Закон РК предусмотрел возможность опротестования Генеральным прокурором законов, противоречащих Конституции. К сожалению, задача нормативного правового оформления полномочий конституционного надзора прокуратуры в определенные организационные и проце-

¹ См.: Модельный закон о прокуратуре. Принят на 27 Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление от 16.11.2006 № 27-6).

дурные формы не выполнена до сих пор, что практически сдерживает потенциал прокуратуры по выполнению данной функции.

Наряду с этим даже в этих условиях, когда механизм опротестования противоречащих Конституции законов отсутствует, Генеральная прокуратура активно участвует в рассмотрении всех без исключения законопроектов на их соответствие Конституции. Для этой работы в аппарате Генеральной прокуратуры имеется специальное управление, и все законопроекты проходят тщательную правовую экспертизу во всех основных департаментах и управлениях. Кроме того, соответствующим приказом Генерального прокурора регламентируются вопросы внесения прокурорами предложений по совершенствованию законодательства, подготовки заключений по проектам законов и нормативных правовых актов.

В настоящее время правотворческая деятельность прокуратуры осуществляется в различных формах. Она включает:

1) участие заместителей Генерального прокурора в работе постоянных Межведомственных комиссий (далее – МВК) по вопросам законопроектной деятельности по выработке предложений по совершенствованию законодательства в целом, а также по отраслям законодательства и законопроектной деятельности Правительства, других уполномоченных государственных органов Республики Казахстан;

2) непосредственное участие представителей Генеральной прокуратуры в подготовке законопроектов и предложений по законопроектам, направленным на совершенствование действующего законодательства;

3) проведение правовой экспертизы законопроектов, поступающих в Генеральную прокуратуру на согласование из Правительства, Мажилиса и Сената Парламента;

4) участие в заседаниях рабочих групп, комитетов по обслуживанию проектов законов в Парламенте с правом совещательного голоса;

5) ведомственное нормотворчество Генерального прокурора, в частности его приказы, которые конкретизируют положения Конституции. Здесь же следует отметить ведомственные приказы иных правоохранительных органов, которые подлежат применению только после их согласования с Генеральным прокурором, а также совместные приказы.

При выявлении несоответствия положений законопроектов нормам Конституции и других законов республики на всех стадиях законотворческого процесса Генеральная прокуратура вносит замечания и предложения по их устранению. Они вносятся в Правительство; в Комитеты Палат Парламента, рабочие группы, депутатам, непосредственно рассматривающим законопроекты; руководителям Палат Парламента.

В целях взаимодействия Парламента и Генеральной прокуратуры, в том числе для улучшения совместной работы по совершенствованию законодательства в штате Генеральной прокуратуры, введена должность советника Генерального прокурора Республики Казахстан – представителя Генерального прокурора в Парламенте Республики Казахстан.

Особо хотелось отметить отличительную особенность цели взаимодействия Генеральной прокуратуры с Парламентом, вытекающей из конституционной нормы, которая призвана в определенной мере компенсировать отсутствие механизма опротестования законов, противоречащих Конституции республики, что обуславливает рассмотрение Генеральной прокуратурой всех без исключения законопроектов (независимо от заинтересованности) на их соответствие Конституции и законам республики.

Вместе с тем, признавая позитивной постановку вопроса о реализации правотворческой функции прокуратуры и наличие разработанного механизма взаимодействия с законодательным органом страны, И.Ж. Бахтыбаев подчеркивает, что естественным и необходимым правовым средством укрепления функциональных связей данных органов в интересах обеспечения адекватности правового регулирования общественных отношений явилось бы представление Генеральному прокурору РК права законодательной инициативы¹, кроме того в целях выведения участия Генеральной прокуратуры в реализации данной формы законотворческой деятельности на более высокий уровень следует предоставить прокуратуре право на обращение в Конституционный Совет по вопросам конституционности нормативных правовых актов определенных высших государственных органов. Дан-

¹ См., напр.: *Бахтыбаев И.Ж.* Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2009. С. 23.

ная необходимость обосновывается тем, что прокуратура способствует укреплению конституционной и обычной законности¹.

Если обратиться к ст. 9 Закона о прокуратуре Республики Беларусь, то в ней предусмотрено, что в соответствии с Конституцией Республики Беларусь Генеральный прокурор обладает правом законодательной инициативы в Верховном Совете Республики Беларусь. Однако согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь право законодательной инициативы принадлежит только Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству. Иными словами, Генеральный прокурор не включен в перечень органов и лиц, наделенных правом законодательной инициативы².

Таким образом, можно заключить, что для прокуратур государств – участников СНГ наиболее актуальной проблемой по-прежнему остается право законодательной инициативы Генерального прокурора. Необходимо особо подчеркнуть, что таким правом согласно конституциям стран Содружества генеральные прокуроры не обладают.

П.Н. Петряев,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные вопросы осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований

Одной из важнейших задач государственно-муниципального строительства в рамках закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) является организация эффективного взаимодействия органов местного само-

¹ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: академический курс. Алматы, 2007. С. 463.

² См.: Решетникова Т.А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24.

управления с органами государственной власти в сфере финансово-хозяйственной и социально-экономической деятельности.

К органам местного самоуправления ЗАТО мы относим исторически сложившуюся организационно-правовую форму осуществления народовластия, существующую в виде представительных и исполнительных органов, образованных жителями ЗАТО, действующих в соответствии с федеральным, региональным и местным законодательством, самостоятельных в пределах своих полномочий, располагающих необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, предназначенными для решения социально-экономических, политических и культурных вопросов местного значения, а также для решения возлагаемых на них государственных задач, взаимодействующих с этими целями с органами государственной власти.

Особенности правового статуса органов местного самоуправления ЗАТО, усиление их правовой и хозяйственной самостоятельности в условиях кадрового «голода» приводит к существенному росту нарушений законодательства, преимущественно финансового, бюджетного, жилищного, земельного, муниципального, допускаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, что негативно влияет на качество взаимодействия муниципальных органов и органов государственной власти.

Ведущая роль в обеспечении законности совместной деятельности муниципальных органов ЗАТО и органов государственной власти принадлежит прокурорскому надзору (ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»)¹.

Вместе с тем в рамках ЗАТО надзор разделен по принципу подведомственности, поскольку они (всего 42 ЗАТО)² в зависимости от целевого назначения градообразующих объектов относятся к различным ведомствам: Министерству обороны РФ, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Федеральному космическому агентству (Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² *Власенко А.А.* О совершенствовании правового статуса закрытых административно-территориальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11.

административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» (с изм. от 16.04.2007 и 16.07.2009)¹.

Кроме того, прокурорский надзор в ЗАТО разделен по правовым объектам.

В частности, надзор за деятельностью муниципальных органов ЗАТО и их взаимодействием с органами государственной власти осуществляется, как правило, специализированными органами прокуратуры – прокуратурами по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и прокуратурами ЗАТО.

В тех случаях, когда на территории субъекта Федерации отсутствуют указанные прокуратуры, по указанию прокуроров субъектов Федерации надзор за деятельностью органов местного самоуправления ЗАТО осуществляется территориальными прокуратурами².

В отдельных ЗАТО прокурорский надзор осуществляется прокуратурами, напрямую подчиненными Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Это относится, например, к прокуратуре ЗАТО г. Межгорье Республики Башкортостан³.

Надзор за исполнением законов воинскими должностными лицами и военнослужащими военных объектов, расположенных в ЗАТО, в том числе в ходе взаимодействия органов военного управления с органами местного самоуправления ЗАТО, осуществляется военными прокуратурами.

Полномочия и компетенция названных прокуратур разграничены соответствующими приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

Научно-практический анализ законодательства и нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации показывает то, что правовые «поля» указанных прокуратур пересекаются между собой и затрагивают различные стороны

¹ ГАРАНТ. Информационно-правовой портал. <http://www.garant.ru>

² Докучаева Е.Н. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства на особо режимных объектах (предприятиях оборонно-промышленного комплекса): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 23.

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 30.03.2001 № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях»: сб. основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004. С. 99. См.: Панаитов Д.П. Правовые основы организации системы органов прокуратуры // Современное право. 2006. № 7.

общих правовых вопросов деятельности органов местного самоуправления ЗАТО, в том числе при их взаимодействии с органами государственной власти на стыках различных отраслей права.

Например, при реализации финансово-бюджетных отношений органов местного самоуправления ЗАТО и органов государственной власти федеральный центр предоставляет бюджетам ЗАТО значительные финансовые ресурсы (трансферты, дотации, субвенции и субсидии), что обусловлено дефицитом бюджета ЗАТО и особенностями правового статуса органов местной власти ЗАТО: необходимостью финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования указанных закрытых муниципальных образований, переселения и обеспечения жильем граждан, утративших служебную или производственную связь с ЗАТО, отсутствием реальных возможностей для расширения собственной налоговой базы и привлечения инвестиций в экономику муниципалитета (что обусловлено ограничениями на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, ограничениями на создание и деятельность на территории ЗАТО организаций, учредителями которых являются иностранные граждане и юридические лица, как это установлено ст. 3, 5¹, 7 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»)¹. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 №198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» объем межбюджетных трансфертов для ЗАТО из федерального бюджета составил: 17,4 млрд. руб. в 2008 г., 17,97 млрд. руб. в 2009 г. и 19,14 млрд. руб. в 2010 г.²

Законность расходования этих и других бюджетных средств органами местного самоуправления ЗАТО является предметом проверочных мероприятий прокуратур, осуществляющих надзор за функционированием указанных органов местной власти. Вместе с тем данный предмет попадает в поле надзорной деятельности органов военной прокуратуры при проведении общенадзор-

¹ ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; СЗ РФ. 2007. № 31 (прил. 1) (приложения 1 – 7, 10, 12, 16, 19, 22, 25, 28); СЗ РФ. 2007. № 31 (прил. 2) (приложения 31, 34, 35, 37 – 38, 41 – 48).

ной работы в сфере соблюдения муниципальными органами власти и органами военного управления социальных, жилищных, жилищно-коммунальных и других прав и законных интересов военнослужащих воинских частей, находящихся на территории ЗАТО, членов их семей и гражданского персонала военных объектов. При этом, выявив нарушения законодательства в работе органов местного самоуправления, работники военных прокуратур, не располагая полномочиями по принятию в отношении муниципальных органов и их должностных лиц мер реагирования, установленных ч. 2 ст. 22 и ст. 23 – 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», вынуждены лишь информировать об этих нарушениях прокуроров, осуществляющих надзор за деятельностью указанных местных органов власти. Оперативность мер прокурорского реагирования при этом существенно снижается, процесс восстановления нарушенных прав военнослужащих, членов их семей и других граждан, пострадавших от незаконных действий муниципальных органов власти и их должностных лиц, не обоснованно затягивается.

Аналогичные проблемы при реализации прокурорского надзора возникают и в других сферах деятельности органов местного самоуправления ЗАТО, в частности в сфере обеспечения жителей ЗАТО служебным жильем, поскольку порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда военнослужащим и членам их семей в части, не урегулированной жилищным законодательством, устанавливается представительным органом ЗАТО по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО воинские части и объекты.

Взаимодействие органов государственной власти и муниципальных органов ЗАТО нередко сопровождается нарушениями законодательства в сфере земельных правоотношений, которые выявляются и устраняются при осуществлении прокурорского надзора.

Например, распоряжением руководителя Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Республике Башкортостан Южно-Уральскому государственному природному заповеднику был предоставлен в бессрочное пользование земельный участок, расположенный в ЗАТО г. Межгорье. При этом в нарушение п. 2

ст. 6 Земельного кодекса РФ, ст. 3, 17, 20 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» в кадастровом плане площадь земельного участка и его границы точно не определялись, сведения о его местонахождении как в составе земель запovedника, так и в составе земель ЗАТО отсутствовали, земельные права градообразующих предприятий ЗАТО не учитывались.

Управлением Федеральной регистрационной службы по Республике Башкортостан была произведена незаконная регистрация права на указанный земельный участок и оформлено соответствующее свидетельство.

Установив данные факты, прокуратура ЗАТО г. Межгорье инициировала разбирательство в арбитражных судебных инстанциях, которые признали незаконными указанные действия и решения региональных органов государственной власти.

Определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.09.2009 № ВАС-11870/09 судебные решения оставлены без изменения¹.

Таким образом, эффективность прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления ЗАТО и их взаимодействием с органами государственной власти зависит от степени координации общенадзорных мероприятий территориальных, военных и иных специализированных прокуратур.

И.В. Петухова,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Реализация потерпевшим процессуальных прав в уголовном судопроизводстве

В соответствии со ст. 42 УПК РФ потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое ли-

¹ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.09.2009 № ВАС-11870/09 по делу № А07-11863/2008-А-ХИМ «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

цо, которому преступлением причинен вред его имуществу и деловой репутации.

Анализ правовых норм, раскрывающих правовой статус этого участника уголовного судопроизводства, а также правоприменительной практики позволяет выделить несколько форм участия потерпевшего в уголовном процессе.

1. *Непосредственная* (участие того лица, которому непосредственно причинен вред уголовно наказуемыми деяниями, по поводу которых возбуждено уголовное дело). Например, потерпевшие, признанные таковыми по уголовным делам о некоторых видах хищения (когда в ходе разбойного нападения причиняется вред здоровью лица и похищается принадлежащее ему имущество). Эта форма предполагает самостоятельное участие лица, пострадавшего от преступления, в следственных и процессуальных действиях.

2. *Опосредованная* (участие в качестве потерпевшего лица, опосредованно пострадавшего от преступления). Такая форма участия потерпевшего реализуется, как правило, по уголовным делам о преступлениях против личности: убийствах, умышленных причинениях тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть лица, а также различных квалифицированных составах преступлений, предусматривающих в качестве последствий – смерть лица. В подобных уголовно-правовых ситуациях в следственных и процессуальных действиях принимают участие родственники, опекуны, попечители умершего, сотрудники органов местного самоуправления (органов опеки и попечительства) либо другие лица.

3. *Участие потерпевшего через представительство.*

Интересно остановиться на проблемах участия потерпевшего в уголовном судопроизводстве по уголовным делам с большим количеством потерпевших.

В современных условиях это очень актуально, поскольку систематически возбуждаются уголовные дела по фактам крушения самолетов, взрывов многоквартирных жилых домов с сотнями жертв, уголовные дела о многоэпизодных мошенничествах, где бывают тысячи потерпевших.

Так, в 1998 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации возбудила уголовное дело в отношении Сергея Мавроди по фактам хищения денежных средств граждан обманным пу-

тем. В начале 2003 г. находившийся в розыске Мавроди был арестован.

Следствие длилось несколько лет. Потерпевшими по данному уголовному делу признаны 10 366 человек – люди, проживающие по всей России – от Калининграда до Камчатки. С указанными лицами необходимо было провести колоссальное число следственных и процессуальных действий.

В соответствии с положениями ст. 42 УПК РФ потерпевший вправе, помимо прочего, знать о предъявленном обвиняемому обвинении, знакомиться с протоколами некоторых следственных действий, с постановлениями о назначении судебных экспертиз и их заключениями, со всеми материалами уголовного дела по окончании следствия, получать копии процессуальных решений.

Представить, что каждый из десяти с половиной тысяч потерпевших по уголовному делу в отношении Мавроди, проживающих в разных концах страны, непосредственно воспользовался указанными правами крайне трудно. Достаточно сказать о том, что сам Мавроди знакомился с 614 томами (по 250 – 270 страниц в каждом) почти три года – до 31.01.2006 г.

В этой ситуации разумные сроки предварительного расследования были поставлены под серьезную угрозу, если бы не был найден такой способ участия потерпевших в уголовном судопроизводстве, как «передоверие своих полномочий».

Так, по данному уголовному делу после признания следователем в качестве потерпевших пострадавших лиц, потерпевшие давали доверенности на представление своих интересов одному потерпевшему из своего числа или нескольким из них, который (которые) и принимали участие в уголовном судопроизводстве, отстаивая общие интересы. Таким образом, получалось, что в продолжительных по времени процессуальных действиях, таких как ознакомление с материалами уголовного дела и других, участвовали не десятки тысяч, а десятки потерпевших, кому были делегированы таким образом полномочия. Вместе с тем остальные потерпевшие не лишались своих прав на участие в процессуальных действиях.

Примечательно, что подобная процедура не была закреплена в законе, не прописана она в нем и в настоящее время. Однако и нарушений закона здесь найти нельзя, поскольку все права по-

терпевшего соблюдены, права подозреваемого (обвиняемого) не нарушены.

В современной правоприменительной практике чаще встречаются случаи представительства интересов потерпевшего адвокатом, однако природа этого института представительства определена другая. Адвокат, представляя интересы потерпевшего на досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства, осуществляет в уголовном процессе функцию защиты его прав и законных интересов – деятельность, направленную на недопущение нарушений этих прав и интересов в уголовном процессе, на обоснование материального ущерба и материальной компенсации за вред, причиненный преступлением, принятие мер к его возмещению и оказание юридической помощи потерпевшему. Необходимо учесть, что, как правило, адвокат заключает соглашение на представительство интересов с одним лицом, а не множеством лиц.

Представление интересов и реализация прав большого числа потерпевших одним или несколькими из них имеет другие цели и позволяет потерпевшим самостоятельно реализовывать свои права и обязанности.

Таким образом, такая форма процессуального участия потерпевшего не нарушает его прав, но оптимизирует предварительное расследование, сокращая его сроки и содействуя реализации права на судебную защиту и доступ к правосудию в разумный срок.

Т.Н. Савельева,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы соотношения решений конституционных (уставных) судов с решениями иных судов

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не только относит рассмотрение дел о соответствии нормативных правовых актов субъектов Федерации и муниципальных образований кон-

ституции (уставу) субъекта Российской Федерации к предмету конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, но и наделяет законодателя субъекта Российской Федерации полномочием устанавливать порядок судопроизводства по ним (ч. 3 ст. 27). Названным Законом предусмотрено также положение о том, что решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (ч. 4 ст. 27). Эти положения находят конкретизацию в гражданском и процессуальном законодательстве.

Так, согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ судья суда общей юрисдикции обязан отказать в принятии заявления, если оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку рассматривается и разрешается в ином судебном порядке. К иному же судебному порядку относится рассмотрение и разрешение конституционным (уставным) судом дел, отнесенных к его компетенции законодательством субъекта Российской Федерации.

В АПК РФ аналогичная норма отсутствует. Согласно ч. 2 ст. 127 АПК РФ арбитражный суд обязан принять к производству любое заявление, отвечающее по форме и содержанию необходимым требованиям. Однако после возбуждения дела суд при установлении предусмотренных ст. 150 АПК РФ оснований обязан прекратить производство по нему, в частности, если дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

Вместе с тем подобное размежевание полномочий между конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и федеральными судами вряд ли возможно, пока органы конституционного (уставного) правосудия не будут созданы во всех субъектах Российской Федерации. Если допустить, что часть таких дел в одних субъектах Российской Федерации будет рассматриваться только конституционными (уставными) судами, а в других – только федеральными судами, возникает проблема. Она касается не только возможности пересмотра решений общих и арбитражных судов вышестоящей судебной инстанцией, но и других существенных обстоятельств.

Например, в соответствии со ст. 83 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердлов-

ской области»¹ граждане и их объединения не вправе обращаться в Уставный Суд с запросом о проверке нормативного акта при отсутствии у них конкретного дела, в котором применен или подлежит применению оспоренный акт. В отличие от этого право граждан и организаций на обращение в общий или арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного акта в порядке прямого нормоконтроля не связано с наличием у них конкретного дела. Более того, ГПК РФ специально предусматривает правила об оставлении такого дела без движения или прекращения производства по делу при наличии спора о праве, подведомственного суду (ч. 3 ст. 247, ст. 248 ГПК РФ). В таком случае заявитель должен обратиться с исковым заявлением о защите конкретного права. По такому делу суд при оспаривании нормативного акта, регулирующего спорные правоотношения, будет осуществлять не прямой, а опосредованный нормоконтроль.

Следовательно, с учетом права граждан на судебную защиту и наличия в гражданском и арбитражном судопроизводстве специального порядка прямого оспаривания нормативных актов, районный или арбитражный суд не вправе отказать в рассмотрении соответствующего заявления, даже если нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или муниципального образования оспаривается по мотиву несоответствия его конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Иное означало бы отказ в судебной защите права лишь по мотиву необходимости соблюдения чистоты конституционного судопроизводства, в то время как в большинстве субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды отсутствуют, а в остальных субъектах они не вправе осуществлять нормоконтроль по обращениям граждан и организаций при отсутствии у них конкретного дела.

При пересечении компетенции суды должны отдавать приоритет конституционному (уставному) судопроизводству, к природе которого непосредственно относится проверка конституционности (уставности) нормативных актов. В частности, при рассмотрении дела, по которому имеется запрос в конституционный (уставный) суд, арбитражный суд в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ обязан обсудить вопрос о наличии оснований

¹ Областная газета. 1997. 13 мая.

приостановления производства по делу. Такое правило в гражданском процессуальном законодательстве прямо не сформулировано, однако согласно ч. 4 ст. 1 ГПК РФ суд общей юрисдикции может по аналогии применить положение абзаца 5 статьи 215 ГПК РФ, предусматривающее обязанность суда приостановить производство по делу в случае невозможности его рассмотрения до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском, административном и уголовном производстве.

С разграничением компетенции между конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и федеральными судами связан также вопрос о пределах судебного нормоконтроля в сфере собственного правового регулирования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). По нашему мнению, для обеспечения полноты государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам собственного ведения федеральные суды не должны рассматривать дела об оспаривании нормативных актов, принятых в данной сфере, по мотиву несоответствия их другим нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, имеющим большую юридическую силу. Однако такое было бы возможно лишь при наличии органов конституционного (уставного) правосудия во всех субъектах Российской Федерации и при условии наделения их полномочиями осуществлять проверку подзаконных нормативных актов на предмет соответствия их не только конституции (уставу), но и другим законам субъекта Российской Федерации. Без этого реализация приведенной позиции на практике привела бы к исключению из сферы судебного контроля части нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, что не согласуется с конституционным правом на судебную защиту, которое равным образом должно быть обеспечено на территории всей Российской Федерации.

Следовательно, законодательством не исключается возможность проверки в процедуре прямого нормоконтроля нормативных актов на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации как конституционными (уставными) судами, так и федеральными судами. Создавшееся положение нельзя драматизировать, поскольку и в таких условиях у органов конституционного (уставного) правосудия субъектов Федерации имеется широкое поле деятельности. Однако его не следует рас-

сма­тривать как удо­влет­во­ри­тель­ное, по­сколь­ку в ре­зуль­та­те раз­мы­ва­ю­т­ся гра­ни­цы ме­жду кон­сти­ту­ци­он­ным (ус­тав­ным) и ад­ми­ни­стра­тив­ным су­до­про­из­вод­ством, ставит­ся под сом­не­ние са­мо­сто­ятель­ность ор­га­нов кон­сти­ту­ци­он­но­го (ус­тав­но­го) пра­во­су­дия субъ­ек­тов Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции.

Ме­жду тем в тех субъ­ек­тах Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции, где кон­сти­ту­ци­он­ные (ус­тав­ные) су­ды соз­да­ны и дей­ст­вуют, они вно­сят зна­чи­тель­ный вклад в обес­пе­че­ние за­щи­ты пра­в и сво­бод гра­ждан и ор­га­ни­за­ций, в укре­пле­ние кон­сти­ту­ци­он­но­сти (ус­тав­но­сти) и пра­во­по­ря­дка. Пра­кти­ка по­ка­зы­ва­ет, что они не толь­ко вы­сту­па­ют в ка­че­стве храни­те­ля кон­сти­ту­ции (ус­та­ва) со­от­вет­ст­вую­ще­го субъ­ек­та Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции, но и при не­об­хо­ди­мо­сти син­хронизи­ру­ют за­ко­но­да­тель­ство субъ­ек­тов Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции в со­от­вет­ствии с Кон­сти­ту­цией РФ и фе­де­раль­ны­ми за­ко­на­ми, обес­пе­чи­вая этим вер­хо­вен­ство Кон­сти­ту­ции РФ. Не слу­чай­но при уяс­не­нии смы­сла ос­нов­но­го за­ко­на субъ­ек­та Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции, на со­от­вет­ствие ко­то­ро­му про­ве­ря­ет­ся оспаривае­мый акт, и при ар­гу­мен­та­ции при­ни­мае­мых ре­ше­ний, кон­сти­ту­ци­он­ные (ус­тав­ные) су­ды ча­сто ис­поль­зуют по­ло­же­ния кон­сти­ту­ци­он­ных и иных нор­м, а так­же пра­во­вые по­зи­ции Кон­сти­ту­ци­он­но­го Су­да Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции. Та­кой спо­соб гар­мо­ни­за­ции пра­во­вой си­сте­мы стра­ны в ус­ло­виях фе­де­ра­тив­но­го го­су­дар­ства бо­лее пред­поч­ти­те­лен, по­сколь­ку не свя­зан с пря­мым фе­де­ра­тив­ным вме­ша­тель­ством и обес­пе­чи­ва­ет раз­ум­ный ба­ланс ме­жду ин­те­ре­са­ми Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции и субъ­ек­тов, вхо­дя­щих в ее со­став.

По м­не­нию М.А. Митю­ко­ва, взаи­мо­от­но­ше­ния кон­сти­ту­ци­он­ных (ус­тав­ных) су­дов и су­дов об­щей ю­ри­с­дик­ции в ча­сти оп­ре­де­ле­ния их под­ве­дом­ст­вен­но­сти дол­жны ос­но­вы­вать­ся на Фе­де­раль­ном кон­сти­ту­ци­он­ном за­ко­не «О су­деб­ной си­сте­ме Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции» (ч. 4 ст. 27) и пра­во­вых по­зи­циях Кон­сти­ту­ци­он­но­го Су­да РФ, вы­ра­жен­ных в по­ста­нов­ле­ни­ях от 30.04 1997¹

¹ *Поста­нов­ле­ние* Кон­сти­ту­ци­он­но­го Су­да Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции от 30.04.1997 № 7-П «По де­лу о про­вер­ке кон­сти­ту­ци­он­но­сти Ука­за Пре­зи­ден­та Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции от 2 мар­та 1996 го­да № 315 «О по­ря­дке пе­ре­но­са сро­ка вы­бо­ров в за­ко­но­да­тель­ные (пред­ста­ви­тель­ные) ор­га­ны го­су­дар­ст­вен­ной вла­сти субъ­ек­тов Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции», За­ко­на Перм­ской об­ла­сти от 21 фев­ра­ля 1996 го­да «О про­ве­де­нии вы­бо­ров де­пу­та­тов За­ко­но­да­тель­но­го Со­бра­ния Перм­ской об­ла­сти» и ча­сти 2 ста­тьи 5 За­ко­на Во­ло­год­ской об­ла­сти от 17 ок­тяб­ря 1995 го­да «О по­ря­дке ро­та­ции со­ста­ва

и 16.06.1998¹, согласно которым суды общей юрисдикции на территории субъекта Российской Федерации не вправе рассматривать дела о конституционности законов, нормативных актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, давать толкование конституций (уставов), если законом они отнесены к ведению конституционного (уставного) суда и последний осуществляет свою деятельность. Конституционные (уставные) суды согласно названным постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации, помимо перечисленных полномочий, вправе рассматривать и другие публично-правовые вопросы и споры, не отнесенные федеральным законом к ведению судов общей юрисдикции. Кроме того, из статьи 76 Конституции РФ не вытекают правомочия федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Федерации не соответствующими их конституциям (уставам). По смыслу ст.5 (ч. 2), ст. 73 и 118 Конституции РФ это разрешено лишь органам конституционного правосудия, если такое их правоприменение предусматривается конституциями (уставами)².

В связи со сказанным требуется более четкое разграничение компетенции между органами конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации и другими судами.

Поскольку перспектива на долговременное функционирование конституционных (уставных) судов зависит главным образом от урегулирования их отношений с судами общей юрисдикции, арбитражными судами, то кардинально эта проблема может быть решена на федеральном уровне путем закрепления в процессуальном законодательстве нормы о неподведомственности судам общей юрисдикции и арбитражным судам дел, находящихся в компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Помимо этого в федеральном законодательстве необходимо конкретизировать положение ч. 4 ст. 27 Федерального конститу-

депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в ред. от 9 ноября 1995 года)» // Рос. газ. 1997. 14 мая.

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»* // Рос. газ. 1998. 30 июня.

² См: *Митюков М.А.* Конституционные (уставные) суды от теории вопроса к практике решения // Рос. юстиция. 2000. № 4. С. 2.

ционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и более четко сформулировать правило об обязательности для судов общей и арбитражной юрисдикции решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых в пределах их полномочий.

Мы также поддерживаем инициативу многих ученых о принятии модельного закона Российской Федерации о конституционном судопроизводстве, в котором были бы законодательно разграничены компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации с одной стороны и федеральных судов общей юрисдикции – с другой.

В.Н. Смирнов,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые проблемы правовой регламентации и защиты прав личности при заключении под стражу

Эффективная организация уголовного преследования предполагает наличие в распоряжении правоохранительных органов мер, обеспечивающих судопроизводство, в число которых входят меры государственного принуждения, связанные с ограничением прав и свобод личности.

Заключение под стражу представляет собой самую строгую меру государственного принуждения, состоящую в изоляции лица от общества и помещении его в следственный изолятор. Такая мера пресечения в наибольшей степени ограничивает права и свободы граждан, включая право на свободу и личную неприкосновенность. В связи с этим подобная мера государственного принуждения может использоваться лишь по возбужденному уголовному делу, применяется только к обвиняемому (в исключительных ситуациях – к подозреваемому).

Заключение под стражу применяется к лицам, еще не признанным виновными в совершении преступления, и потому должно носить обоснованный и соразмерный характер. Несораз-

мерными являются меры, цель которых может быть достигнута и более мягкими средствами. Исходя из этого к целям применения мер пресечения относится также обеспечение судопроизводства с наименьшим ограничением прав и свобод человека. Применение мер пресечения должно быть минимально необходимым, если это не противоречит интересам охраны личности и общественной безопасности.

Основания избрания мер пресечения регламентированы в ст. 97 УПК РФ и являются исчерпывающими. Это означает, что если указанные основания отсутствуют, то определенная мера пресечения не может быть избрана. Кроме того, согласно ст. 99 УПК РФ должны учитываться тяжесть преступления, личность обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, род занятий и другие обстоятельства.

При этом для применения меры пресечения в виде заключения под стражу необходимо учитывать условия применения этой меры пресечения, указанные в ст. 108 УПК РФ.

Наличие основания для избрания меры пресечения в виде заключения определяется судом с учетом ряда факторов, т.е. является оценочной категорией. Таким образом, при равных условиях один гражданин по усмотрению суда может быть заключен под стражу, в то время как другой на основании решения суда остается на свободе на время проведения предварительного расследования.

Поэтому представляется, что факторы наступления указанных оснований должны быть более четко регламентированы в законе, а не определяться судьями, решения которых не всегда являются законными и обоснованными. Думается, что закон, оперирующий категориями вероятностного характера, не способен гарантировать обеспечение конституционных прав граждан.

Кроме того, возникает вопрос: вероятным или достоверным должно быть знание дознавателя, следователя, прокурора или суда, формирующее опасения, что подозреваемый или обвиняемый скроется от органа расследования или суда, продолжит заниматься преступной деятельностью; будет угрожать участникам уголовного судопроизводства, уничтожит доказательства либо иным путем воспрепятствует производству по уголовному делу.

В правовой науке одни авторы считают, что такие знания должны быть приблизительными, вероятными и в то же время

достаточными для решения вопроса о заключении под стражу. Другие ученые полагают, что эти знания должны быть достоверными.

Суждения лица или органа, принимающего решение о применении указанной меры пресечения, должны основываться не только на интуиции, вытекающей из обстоятельств, которые следует учитывать в соответствии с УПК РФ при определении конкретной меры пресечения, но и на конкретных доказательствах, подтверждающих наличие оснований, предусмотренных ст. 97 УПК РФ, полученных в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом, с соблюдением процессуальной формы их получения, закрепления, оценки и применения. Наряду с этим дознаватель, следователь, прокурор должны не только указать в ходатайстве на одно из оснований, предусмотренных законом, но и обосновать, почему в конкретной ситуации невозможно применение другой, более мягкой меры пресечения.

Полагаем, что в силу презумпции невиновности должна действовать презумпция оставления обвиняемого (подозреваемого) на свободе. Следовательно, на органах обвинения лежит обязанность доказать, что оставлять обвиняемого на свободе нельзя и иная мера пресечения не может обеспечить его должного поведения.

Неоднозначной видится позиция законодателя, что несогласие прокурора с ходатайством следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу не является основанием для отклонения такого ходатайства судом.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. При этом смысл прокурорского надзора за законностью расследования преступлений заключается именно в том, чтобы своевременно пресекать и устранять любые нарушения закона и следственные ошибки.

Особенность процессуального положения прокурора такова, что он обладает практически всей значимой информацией по уголовному делу на протяжении всего предварительного расследования. Это позволяет прокурору своевременно и, что не менее важно, по собственной инициативе реагировать на каждое нару-

шение законов следственными органами, что особенно актуально, когда речь идет о применении мер, ограничивающих права и свободы личности: при таких обстоятельствах указанный участник судопроизводства осуществляет не только обвинительную, но и правозащитную функцию. Тем самым предупреждается проведение трудоемких процедур судебного контроля, направленных на достижение аналогичного результата.

Кроме того, прокурор – это основной участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения, который не только осуществляет надзор за предварительным расследованием, но и в последующем поддерживает обвинение по уголовному делу.

Прокурор, участвуя в судебном заседании по рассмотрению ходатайства следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, видит перспективы рассмотрения уголовного дела в суде, например квалификацию действий обвиняемого и возможное наказание по приговору суда, и потому может иметь обоснованное и целесообразное мнение по указанному ходатайству.

К тому же если законодатель закрепил возможность прокурора отказаться от обвинения по уголовному делу и такое решение является обязательным для суда, то почему при рассмотрении ходатайства о заключении под стражу суду не следовать прокурору, если прокурор не поддержит такое ходатайство.

По нашему мнению, необходимо также на законодательном уровне закрепить единый порядок направления следователем и дознавателем постановления о возбуждении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу – с согласия прокурора.

При рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу суд не решает вопрос о причастности обвиняемого к инкриминируемому ему деянию, но должен проверять обоснованность предъявленного обвинения или выдвинутого подозрения.

Верховный Суд Российской Федерации обращал внимание на то, что избрание меры пресечения в виде заключения под стражу законодателем напрямую связано как с процессуальным статусом подозреваемого, обвиняемого, так и с наличием у суда достоверных данных, подтверждающих подозрения или обвинения в совершении конкретного преступления определенной тяже-

сти. Поэтому принятие решения о заключении под стражу только на основании вмененного лицу преступления недопустимо.

Кроме того, судья должен проверить правильность и обоснованность квалификации дознавателем или следователем преступления, в совершении которого лицо подозревается или обвиняется. Анализ судебной практики показывает, что органы предварительного расследования часто завышают квалификацию содеянного подозреваемым или обвиняемым либо необоснованно квалифицируют одно деяние сразу по нескольким статьям УК РФ. Такие ситуации важны для избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, поскольку в соответствии со ст. 109 УПК РФ при решении указанного вопроса учитывается тяжесть подозрения или обвинения.

Между тем судьи зачастую не проверяют обоснованность предъявленного обвинения или выдвинутого подозрения, а дознаватели и следователи не представляют суду необходимых доказательств. Нередко судьи ограничиваются проверкой того, компетентным ли лицом задержан подозреваемый или обвиняемый, в установленные ли законом сроки предъявлено обвинение и т.п.

Необходимо также, на наш взгляд, восстановить норму закона, запрещающую судье, принимавшему решение по ходатайству о заключении под стражу, рассматривать дело по существу в отношении того же лица. Представляется, что судья, вынесший постановление об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, вряд ли потом оправдает такое лицо, поскольку тем самым он признает, что принял неверное решение, когда выносил постановление об аресте. И хотя судья, вынося постановление об избрании меры пресечения в отношении обвиняемого, не входит в обсуждение вопроса о виновности лица, тем не менее неверное принятие решения отражается на авторитете судебной власти и конкретного судьи. Поэтому объективность судебного решения вызывает определенные сомнения.

Напомним также, что после вступления в действие УПК РФ количество лиц, заключенных под стражу на стадии предварительного расследования, первоначально сократилось¹.

¹ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 г. // Рос. газ. 2004. 29 авг.

Одной из причин тому является усложнение процедуры принятия решений об аресте, в результате чего органы расследования во многих случаях воздерживаются от обращения в суд с соответствующим ходатайством. Следователи и прокуроры поставлены перед необходимостью подходить к решению указанного вопроса более взвешенно, тогда как прежде они зачастую злоупотребляли своим правом на применение рассматриваемой меры пресечения. Не секрет, что на предварительном следствии обвиняемого порой заключали под стражу не столько для того, чтобы изолировать от общества опасного преступника, сколько для оказания на него давления с целью заставить признаться в совершении преступления.

Возможность выбора, обращаться или нет в суд с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, являясь правом, а не обязанностью дознавателя и следователя, может служить предметом воздействия на обвиняемого или подозреваемого для получения признательных показаний. А для большинства подозреваемых и обвиняемых, впервые оказавшихся в таком положении, возможность находиться на свободе важнее собственной невиновности. Так, 94% опрошенных следователей пояснили, что заключение под стражу способствует успешному расследованию преступлений. По их мнению, если лицо не будет заключено под стражу, то оно станет уклоняться от явки по вызову следователя и суда, срывать проведение экспертиз, очных ставок и других следственных действий. Получается, что заключение под стражу применяется не для реализации целей, предусмотренных законом, а для решения собственных служебных задач. Следователям удобно содержать под стражей лицо, привлеченное к уголовной ответственности¹.

Кроме того, УПК РФ ставит заключение под стражу в один ряд с другими мерами пресечения, которые по сути являются лишь гарантией явки лица для участия в следственных действиях и судебном разбирательстве. Далее основания для избрания меры пресечения, регламентированные ст. 97 УПК РФ, носят единый характер и применяются одинаково и к заключению под стражу, и, например, к подписке о невыезде.

² См.: Руднев В.И. Заключение под стражу и проблемы уменьшения количества лиц, находящихся в следственных изоляторах. М., 2002. С. 13.

Думается, что это не совсем правильно, ибо, как показывает практика, следователи зачастую пытаются применить именно в качестве меры пресечения именно заключение под стражу, тогда как иные меры пресечения, в частности залог или личное поручительство, используются весьма редко.

В свою очередь, с нашей точки зрения, залог может стать реальной альтернативой заключению под стражу, каковой он является в европейских государствах.

Правда, отметим, что установленная процессуальная форма залога не проста. А между тем применение залога вполне может гарантировать явку обвиняемого и по вызову органов расследования и суда.

Недостаточно применяется и домашний арест, что объясняется недооценкой лицами, производящими расследование, такой меры пресечения.

Однако коль скоро законодатель предусмотрел дифференциацию мер пресечения, все они должны быть действующими. А чтобы было так, необходимо на законодательном уровне пересмотреть отношение к заключению под стражу в силу исключительно негативных последствий его применения в отношении гражданина, наделенного конституционным правом на свободу и личную неприкосновенность.

При этом такие меры пресечения, как залог и домашний арест, являются разумной альтернативой заключению под стражу по делам об экономических преступлениях, а также других преступлений, общественная тяжесть которых невелика.

Представляется, что в УПК РФ целесообразно внести изменения, детально регламентирующие механизм изменения меры пресечения в виде заключения под стражу на залог. В ст. 106 УПК РФ указывается, что залог в качестве меры пресечения применяется по решению суда в любой момент производства по делу. Между тем с ходатайством об избрании меры пресечения в виде залога либо с ходатайством об изменении меры пресечения в виде заключения под стражу на залог вправе обратиться в суд только дознаватель или следователь. А подозреваемый, обвиняемый или их защитник сделать это самостоятельно не могут. Очевидно, что подобное положение противоречит принципу равноправия сторон.

Видится необходимым внесение в ст. 106 УПК РФ изменения, предоставляющего стороне защиты право обращаться в суд с ходатайством о замене заключения под стражу на залог.

Не менее проблемная ситуация складывается с применением такой меры пресечения, как домашний арест. Несмотря на то, что с момента появления ее в УПК РФ прошло более пяти лет, до настоящего времени не разработан правовой механизм ее реализации. В результате к тем обвиняемым и подозреваемым, к которым могла бы быть применена эта мера пресечения, применяется заключение под стражу. Вместе с тем следует отметить, что эффективность применения меры пресечения в виде домашнего ареста подтверждена международным опытом.

Кроме гуманитарных возражений против практики чрезмерного применения заключения под стражу, есть и экономические соображения: государству обременительно содержать в следственных изоляторах столько людей – на 1 января 2011 г. их число составляло 145 тыс. человек. Всех их необходимо кормить, лечить, охранять, содержать и т.д.

Думается, что при таких обстоятельствах в действующий процессуальный закон необходимо внести изменения с тем, чтобы регламентировать исключительный характер заключения под стражу в качестве меры пресечения, отделить институт заключения под стражу от других мер пресечения, предусмотреть особые основания именно для этой меры процессуального принуждения, ограничить категорию преступлений, по которым возможно ее применение.

Содержание

СЕКЦИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА»

<i>Алхутова Е.Ю.</i> Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере взыскания административных штрафов.....	3
<i>Байдина О.Ю.</i> Роль органов прокуратуры в предупреждении и рассмотрении избирательных споров в период проведения выборов в органы местного самоуправления.....	8
<i>Баликоева Ю.В.</i> Роль прокурора в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.....	12
<i>Безжон И.С.</i> Сущность и содержание института множественного гражданства.....	16
<i>Боков Д.К.</i> Обжалование прокурором приговора в части гражданского иска в защиту интересов государства.....	20
<i>Великая Е.В.</i> Право подсудимого на защиту как важнейшая составляющая справедливого судебного разбирательства... ..	25
<i>Выскуб В.С.</i> Принцип гуманизма в международном сотрудничестве.....	31
<i>Демидова Ю.В.</i> Соотношение понятия потерпевшего по международно-правовым документам и российскому уголовно-процессуальному законодательству.....	35
<i>Джонаков А.А.</i> Реформирование уголовно-процессуального законодательства Республики Таджикистан.....	41
<i>Дмитриев Д.А.</i> Организационно-правовые проблемы деятельности органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	46
<i>Добыш М.А.</i> К вопросу о состоянии законности в сфере миграции и совершенствовании миграционного законодательства.....	51
<i>Малофеев И.В.</i> Зарубежный опыт обеспечения разумного срока судопроизводства.....	56
<i>Маркова А.Б.</i> Проблемы института возмещения вреда, причиненного правоохранительными органами и судом... ..	62

<i>Неганова Е.Н.</i> Правовые проблемы обеспечения жильем детей-сирот.....	67
<i>Некоркин Д.А.</i> Обжалование частных определений (постановлений) судьей.....	71
<i>Паитов Д.Р.</i> Участие прокуратур государств – участников СНГ в правотворческой деятельности.....	78
<i>Петряев П.Н.</i> Актуальные вопросы осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований.....	84
<i>Петухова И.В.</i> Реализация потерпевшим процессуальных прав в уголовном судопроизводстве.....	89
<i>Савельева Т.Н.</i> Проблемы соотношения решений конституционных (уставных) судов с решениями иных судов.....	92
<i>Смирнов В.Н.</i> Некоторые проблемы правовой регламентации и защиты прав личности при заключении под стражу...	98

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

Сборник статей

Часть I

Редактор Т.Д. Четверикова
Корректор Т.Д. Баранова

Подписано в печать 22.11.2011. Формат 60х90/16. Печ.л. 6,75.
Тираж 50 экз. Заказ 73.

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