

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ:  
ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Сборник статей

Часть I

Москва • 2012

УДК 340  
ББК 67.0  
А43

**А43** **Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых:** сб. ст. (по материалам IV научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенной 29 июня 2012 г.): [в 2 ч.] / [под ред. А.В. Бриллиантова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. – Ч. I. – 124 с.

В сборник включены статьи участников научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшейся 29 июня 2012 г., в которых рассматриваются вопросы прокурорского надзора, уголовного и уголовно-процессуального права.

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

УДК 340  
ББК 67.0

© Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2012

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

**Возбуждение прокурором дел  
об административных правонарушениях  
в сфере экономики: вопросы теории и практики**

Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнена положением о том, что прокуратура осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Полномочие прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении ранее уже было закреплено в ст. 22 и 25 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и положениях КоАП РФ. Внесение изменений в ст. 1 Закона можно расценить как акцентирование внимания законодателя на роли прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в силу особой значимости пресечения и предупреждения административных правонарушений как предпреступных деяний.

Часть 1 ст. 28.4 КоАП РФ содержит перечень дел об административных правонарушениях, которые возбуждаются только прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена данным Кодексом или законом субъекта РФ.

Отсюда следует, что при выявлении не указанного в ч. 1 ст. 28.4. КоАП РФ административного правонарушения прокурор вправе, но не обязан возбудить дело об административном правонарушении. Каким же образом на практике реализуются данные нормы? Как показывает исследование, полномочие прокурора возбудить дело о любом административном правонарушении нередко используется для регулирования статистики по мерам прокурорского реагирования. В свете сказанного рядом проку-

рорских работников в ходе анкетирования высказывалась мысль ограничить конкретным перечнем дела об административных правонарушениях, производство по которым возбуждается прокурором. Данная точка зрения представляет определенный интерес, так как при наличии уполномоченного на выявление и возбуждение дел об административных правонарушениях органа административной юрисдикции аналогичное полномочие прокурора носит ярко выраженный компенсаторный характер. Как отмечает В.П. Рябцев, прокурор в таких случаях выступает своего рода надзорно-компенсаторным органом, побуждающим уполномоченные государственные органы принимать необходимые меры к правонарушителям под угрозой наступления ответственности для них за бесконтрольность и иную бездеятельность<sup>1</sup>. В ряде случаев возбуждение прокурорами «чужих» дел об административных правонарушениях влечет откровенную подмену работы контролирующих органов. С учетом норм действующего законодательства целесообразно предусмотреть в соответствующих организационно-распорядительных документах положение о том, что дела об административных правонарушениях, не перечисленных в ст. 28.4. КоАП РФ, необходимо возбуждать прокурорам в исключительных случаях. Например, при явном бездействии, обусловленном заинтересованностью должностных лиц контролирующего органа.

Существуют также проблемы в возбуждении прокурором административного расследования, на что неоднократно обращалось внимание<sup>2</sup>. При этом сам вопрос о том, необходимо ли прокурору полномочие по возбуждению административного расследования, весьма спорный. В ходе опроса прокурорских работников 287 из 640, или почти 45% (44,8) посчитали, что доказательства по делу об административном правонарушении можно собрать в ходе прокурорской проверки, 351 прокурорский работник, или 55% (54,8), полагают, что проведение прокурором административного расследования все же необходимо в случаях: проведения экспертизы (31,2%), установления личности нарушителя, а также по ряду дел, требующих специальных познаний в связи с нарушениями лицензионного, налогового, бюджетного законодательства и др. (22,6%). Наблюдаются разночтения в нормах, регламентирующих возбуждение прокурором административного

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 169.

<sup>2</sup> См., напр.: *Замятная Ю.В.* Коллизии норм законодательства, предусматривающих полномочия прокурора в административном процессе // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской науч.-практич. конференции (Омск, 28 мая 2010 г.). Омск, 2010. С. 108.

расследования. Хотя ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрено, что прокурором выносится постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, возникает вопрос – какой же документ прокурор должен вынести по окончании административного расследования, если согласно ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ по окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении, а именно к протоколу об административном правонарушении п. 4 ч. 4 ст. 28.1 и ст. 28.4 КоАП РФ приравнено постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении.

Представляется, что такая неудачная формулировка ч. 2 ст. 28.7. КоАП РФ существует потому, что Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в предыдущей редакции не было предусмотрено возбуждение прокурором административного расследования. Внесенные изменения в ст. 1 данного Федерального закона имеющиеся противоречия не устранили. Однако это не должно быть препятствием для возбуждения прокурором административного расследования, особенно по сложным делам об административных правонарушениях в сфере экономики, ведь прокурору предоставлены и другие полномочия, не закрепленные в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», например – согласование внеплановых проверок предпринимателей в порядке, установленном Федеральным законом № 294-ФЗ.

Для того чтобы прокуроры могли реализовывать на практике норму о возбуждении административного расследования, нужна ее корректировка. в следующей редакции: «Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 настоящего Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором в виде постановления о возбуждении административного расследования немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения». При такой формулировке после окончания административного расследования и сбора необходимых доказательств прокурор сможет возбудить дело об административном правонарушении. Также необходимо унифицировать применение прокурорами норм закона, введя в работу типовые бланки основных документов реагирования.

Например, согласно ч. 2 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о результатах рассмотрения постановления о возбуждении производства об административном правонарушении сообщается прокурору в письменной форме. Однако на практике эта норма не работает. Целесообразно в связи с отмеченным в резолютивной части постановления указывать о необходимости сообщить в прокуратуру о результатах рассмотрения, о чем уже говорилось в литературе<sup>1</sup>, решение видится в наличии единого бланка постановления.

В соответствии с ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Из содержания данного положения делается вывод, что прокурор вправе возбуждать производство об административном правонарушении только в отношении должностного лица и о коллизии ст. 28.4 КоАП РФ и п. 1 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», так как нормы КоАП РФ позволяют прокурору выносить постановления о любом выявленном в ходе надзорной деятельности факте административного правонарушения<sup>2</sup>. Такие вопросы возникают при возбуждении дел об административных правонарушениях прокурором в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Практика возбуждения прокурорами дел об административных правонарушениях в отношении субъектов предпринимательства существует весьма долго, несмотря на то, что юридические лица и индивидуальные предприниматели не перечислены в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Теоретики и практики прокурорского надзора не видят здесь большой проблемы, подразумевая, что в перечень объектов прокурорского надзора входят коммерческие и некоммерческие организации<sup>3</sup>. В исследованиях по прокурорскому надзору обращалось внимание на то, что индивидуальные предприниматели

---

<sup>1</sup> *Винокуров К.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 165.

<sup>2</sup> *Замятняя Ю.В.* Указ. соч. С. 104.

<sup>3</sup> См.: *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. С. 62.

также относятся к объектам надзора<sup>1</sup>. Причем Н.В. Субанова говорит о необходимости уточнения формулировки ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» включением индивидуальных предпринимателей в число объектов прокурорского надзора как должностных лиц, Д.В. Кречетов предлагает рассматривать индивидуальных предпринимателей как руководителей организаций.

И если лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное (ст. 2.4 КоАП РФ), и в основном это проявляется при назначении наказаний, то в производстве по делу об административном правонарушении ИП приравниваются к физическим лицам.

Например, всегда в административном производстве возникает вопрос о надлежащем уведомлении. Ранее КоАП РФ вообще не регулировал порядок надлежащего уведомления. Федеральным законом от 06.12.2011 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» Кодекс дополнен ст. 25.15 «Извещение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении», которой предусмотрены разные способы уведомления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Так, извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. Теперь место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Существуют и иные различия. К примеру, в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении индивидуального предпринимателя прокурору необходимо выяснять и указывать паспортные данные лица. Кроме того, нормами КоАП РФ, регламентирующими административное производство, предусмотрен такой участник, как законный представитель юридического лица, тогда как о законном представителе индивидуального предпринимателя не сказано ни слова. Возникает вопрос, у него может быть законный представитель по

---

<sup>1</sup> Казарина А.Х. Указ. соч. С. 52; Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства России о государственных и муниципальных финансах. Н. Новгород, 2002, С. 88, 89; Субанова Н.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о лицензировании предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 115, 116.

правилам представительства физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ), или его не должно быть вообще? На практике это порождает множество проблем для прокуроров при возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении индивидуальных предпринимателей.

В целях определенной унификации законодательства, представляется целесообразным уточнить закрепленный в Законе о прокуратуре перечень объектов прокурорского надзора, включив в него юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а в нормах КоАП РФ уравнивать по положению в административном производстве юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Часть 1 ст. 25 указанного Закона может быть изложена в следующей редакции: прокурор, исходя из характера допущенного нарушения закона должностным лицом, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, выносит мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

**П.С. Бадеева,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Некоторые проблемы нормативного обеспечения деятельности органов государственного надзора в экологической сфере**

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена изменениями, внесенными законодателем в правовое регулирование государственного экологического контроля. Речь идет о принятии Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 242-ФЗ)<sup>1</sup>, согласно которому государственный экологический контроль как комплексное понятие уступил место государственному экологическому надзору, что нашло свое закрепление в ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

---

<sup>1</sup> <http://base.consultant.ru>

(далее – Закон об ООС)<sup>1</sup>, а также в ряде норм иных законодательных актов.

В силу ч. 4 ст. 65 Закона об ООС «государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор) (далее – органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>. В свою очередь, в ч. 4 ст. 71 Закона № 242-ФЗ определено, что «до внесения в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений, направленных на приведение указанных актов в соответствие с настоящим Федеральным законом, эти акты применяются в части, не противоречащей Федеральному закону». Вместе с тем анализ действующего законодательства показывает, что на подзаконном уровне должных корректив до настоящего времени не внесено, а это служит основанием для обращения внимания на сложившуюся ситуацию со стороны, в том числе Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Например, постановление Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»<sup>3</sup> помимо не отвечающего современному положению дел названию в содержании также не подверглось необходимым коррективам, сохранило указание на фактически не существующие функции, например, государственного контроля за охраной атмосферного воздуха и государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Кроме того, следует обратить внимание на постановления Правительства РФ от 25.09.2008 № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных инспекторах в области охраны окружающей среды.)»<sup>4</sup> и от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих государственному эко-

---

<sup>1</sup> <http://www.consultant.ru>

<sup>2</sup> <http://www.consultant.ru>

<sup>3</sup> <http://www.consultant.ru>

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4453.

логическому контролю»<sup>1</sup>. С точки зрения постулатов правового государства такие акты в принципе применяться не могут. Отягощает ситуацию факт оставления без изменения ряда норм КоАП РФ<sup>2</sup>. Изменения не затронули вопросы компетенции должностных лиц надзорных органов (кроме сферы использования и охраны недр и водных объектов) по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению дел о таких нарушениях по существу. Так, до настоящего времени сохраняют свои названия и содержание ст. 23.29 «Органы, осуществляющие государственный экологический контроль» и п. 37 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ «должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль».

Дополнительные проблемы в правовом регулировании государственного экологического надзора создает нововведение, согласно которому государственный экологический надзор должен проводиться в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 65 Закона об ООС). В качестве примера можно привести Закон г. Москвы от 12.05.2004 № 32 «О государственном экологическом контроле в городе Москве»<sup>3</sup>, который не приведен в соответствие со ст. 65 Закона об ООС, что должно привлечь к себе внимание соответствующего прокурора.

Коснемся государственного надзора в отдельных отраслях природопользования на примере сферы геологического изучения, рационального использования и охраны недр. Согласно ч. 2 ст. 37 Закона РФ от 12.02.1992 № 2395-1 «О недрах» порядок осуществления соответствующей деятельности должен устанавливаться соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В настоящее время имеет место противоречащие законодательным нововведениям постановление Правительства РФ от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»<sup>4</sup>. Говоря о региональной нормативной базе, отметим, что информация о принятии в той же Московской области соответствующего подзаконного правового акта в доступной нам СПС «КонсультантПлюс» отсутствует.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1668.

<sup>2</sup> <http://www.consultant.ru>

<sup>3</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 6. Ст. 102 (с послед. изменениями).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885 (с послед. изменениями).

Подводя итог сказанному, следует подчеркнуть, что проблемы своевременности надлежащего подзаконного регулирования вопросов государственного надзора в экологической сфере – следствие общей тенденции в российском правотворчестве, обусловленной, с одной стороны, отсутствием законодательного акта, регламентирующего процедуру принятия и вступления в силу в том числе постановлений Правительства РФ, а, с другой стороны, низким уровнем ответственности со стороны как высшего органа исполнительной власти страны, так и подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере, также органов исполнительной власти субъектов РФ.

В подобной ситуации более активную позицию следовало бы занять как Генеральной прокуратуре РФ, так и прокурорам регионального звена, поскольку надзорная деятельность уполномоченных в экологической сфере органов фактически осуществляется в отсутствие надлежащих нормативных правовых оснований, т.е. незаконно, а это может повлечь за собой обоснованные заявления природопользователей в суды об оспаривании действий инспекторов государственного экологического надзора.

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

### **Некоторые аспекты формирования представительного органа местного самоуправления: теория и практика**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает два вида формирования представительного органа местного самоуправления в муниципальных районах.

Представительный орган:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном законом;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района<sup>1</sup>.

Таким образом, представительный орган муниципального района создается путем делегирования или же посредством прямых выборов. Несмотря на то, что избрание депутатов в приведенном тексте поставлено на второе место, и некоторыми теоретиками данная норма трактуется как приоритетная, вопрос формирования представительных органов таким путем предполагает множество правовых коллизий, не урегулированных законодателем до настоящего времени<sup>2</sup>.

Обращаясь к трактовке п. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», такой порядок создания представительного органа если и можно отнести к выборам, то это будут косвенные или многостепенные выборы: ведь главу поселения сначала избрали на данную должность и в силу этого он получил право войти в состав представительного органа муниципального района – по должности; аналогичным путем были избраны депутаты представительных органов поселений, а затем они из своей среды избрали (делегировали) представителей в районный представительный орган.

До 2011 г. на указанный порядок формирования районного представительного органа имелись различные точки зрения. Одни авторы считали, что возможность формирования районных представительных органов из представителей поселений необходима для легитимного уравнивания конституционных принципов равного избирательного права и равноправия населения публично-территориальных образований по участию в реализации функций муниципальной публичной власти<sup>3</sup>. Другие исследователи полагали, что введение механизма опосредованного представительства в муниципальных районах сужает демократические начала муниципальной власти, деформирует саму природу местного самоуправления и вступает в противоречие с вытекающими из Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления принципами обязательного наличия в структуре ор-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст.3822.

<sup>2</sup> См., напр.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России: учебник. М., 2009. С. 253.

<sup>3</sup> См., напр.: *Джагарян А.Д., Шевченко Н.В.* Конституционно-правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района // Право и политика. 2006. № 12. С. 80.

ганов местного самоуправления представительных коллегиальных органов муниципальной власти, избираемых непосредственно населением, нарушает право населения муниципального района самостоятельно, через избираемые им органы местного самоуправления решать вопросы местного значения, чрезмерно и необоснованно ограничивает право граждан на участие в осуществлении муниципальной власти<sup>1</sup>.

Конец противоречиям положило постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»<sup>2</sup>.

В соответствии с резолютивной частью данного постановления п. 1 ч. 4 и 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований<sup>3</sup>.

В настоящее время продолжают оставаться актуальными вопросы реформирования представительных органов муниципальных районов, ранее избранных на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Переход от выборного порядка формирования представительного

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 60.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

органа муниципального района к порядку его формирования на основе представительства поселений требует внимательного осмысления. Поскольку переформирование представительного районного органа связано с изменением правового положения главы муниципального района, который должен возглавлять и вновь образованный представительный орган, особые сложности возникают, когда позиция представительного органа, сформированного путем делегирования и Главы района, вновь избранного на должность не совпадают.

Такие случаи в правоприменительной практике вызывают особый интерес.

Например, Глава Павлово-Посадского муниципального района Московской области обратился в суд с заявлением об оспаривании решения Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района Московской области № 94/15 от 28.06.2010 «Об удалении Главы Павлово-Посадского муниципального района Московской области в отставку».

В обоснование заявленных требований указал, что данным решением он как Глава района удален в отставку в связи с неисполнением трех и более месяцев обязанностей по осуществлению полномочий председателя Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района Московской области.

По мнению заявителя, в соответствии с п. 4 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» удаление в отставку по указанным в оспариваемом решении основаниям не может быть применено к нему как выборному должностному лицу местного самоуправления, избранному до вступления в силу изменений в Устав муниципального образования и просил признать обжалуемое решение Совета депутатов незаконным с момента его принятия.

Представитель Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района просил отказать в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на то, что представительный орган Павлово-Посадского муниципального района был сформирован в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава Павлово-Посадского района согласно п. 5 ч. 2 ст. 36 того же Закона обязан исполнять полномочия председателя Совета депутатов, а в силу п. 4 ч. 2 ст. 36 Закона не может исполнять полномочия руководителя местной администрации.

Решением Павлово-Посадского городского суда Московской области от 0.07.2010 заявление Главы исполнительного органа удовлетворено.

Проверив законность и обоснованность постановленного по делу решения в пределах доводов кассационной жалобы судебная коллегия не нашла оснований к отмене обжалуемого решения суда.

25 августа 2009 г. Советом депутатов Павлово-Посадского муниципального района (старого созыва – избранных 24.10.2004) было принято решение № 800/98 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Павлово-Посадский муниципальный район Московской области». Пунктом 23 указанных изменений ст. 28 Устава, предусматривающая полномочия Главы муниципального района, изложена в новой редакции, в соответствии с п. 6 ч. 2 которой на главу района возложены дополнительные полномочия – исполнение полномочий председателя Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района. Руководитель же местной администрации назначается по контракту.

Пунктом 4 решения предусматривалось, что оно вступает в силу после государственной регистрации в день официального опубликования, за исключением пунктов: пп. «б» п. 10, пп. «в» п. 11, пп. «а» п. 12, п. 13, п. 18, пп. «б» и пп. «в» п. 19, п. 20, п. 21, п. 22, п. 23, п. 25, п. 26, п. 30, п. 31, п. 32, п. 40, п. 41, п. 42 приложения 1 к указанному решению, которые вступают в силу по истечении срока полномочий Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района.

Решение Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района № 800/98 было опубликовано 19.11.2010, т.е. после вступления в должность избранного на выборах Главы района.

Срок полномочий Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района истек 27.11.2009 в связи с началом работы нового Совета депутатов, сформированного из глав поселений, входящих в состав муниципального района, а также депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Согласно ч. 3, 4 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения<sup>1</sup>.

Интересен с правоприменительной стороны и вопрос формирования представительного органа местного самоуправления вновь образованного муниципального района.

Поскольку представительный орган муниципального района формируется из представителей поселений, нужна инициатива представительного органа поселения, поддержанная в течение года представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав района. В решении представительного органа поселения об инициативе указывается норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы районного представительного органа. Этот день не может быть ранее дня истечения срока представительного органа района, избранного на всеобщих выборах.

Данный порядок формирования представительного органа закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа района.

Вместе с тем нарушение сроков внесения соответствующих изменений в устав муниципального района не служит основанием для признания вновь образованного путем делегирования представительного органа неправомочным.

Определением Верховного Суда РФ от 08.10.2008 № 4-Г08-35 решение Московского областного суда от 07.07.2008 об определении срока назначения выборов депутатов Совета депутатов Пушкинского муниципального района Московской области оставлено в силе по следующим основаниям: представительный орган муниципального района формируется в соответствии п. 1 ч. 4 ст. 35 указанного Федерального закона, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Такая инициатива оформляется решением представительного органа, положенного в границах муниципального района поселения.

---

<sup>1</sup> Определение Московского областного суда от 24.08.2010 по делу № 33-16356 // СПС «КонсультантПлюс».

Установленный согласно настоящей части порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

Судом установлено, что в силу п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» по инициативе Совета депутатов городского поселения Софрино Пушкинского муниципального района, поддержанной более чем 2/3 поселений, входящих в состав района, его представительный орган был сформирован и приступил к работе 15 марта 2008 г.

Решение о принятии проекта устава Пушкинского муниципального района в новой редакции было принято 19 марта 2008 г.

На заседание кассационной коллегии представлен Устав муниципального образования «Пушкинский муниципальный район Московской области», зарегистрированный Управлением Минюста России по Центральному федеральному округу 21.07.2008 и опубликованный в газете «Маяк» 22.07.2008, который содержит порядок формирования представительного органа, установленный в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

В силу п. 3, 5 и 6 ст. 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», не служит основанием для принятия судом решения об определении порядка назначения выборов депутатов представительного органа местного самоуправления нарушение срока внесения соответствующих изменений в устав.

Как следует из материалов дела, длительность данной процедуры была вызвана проведением публичных слушаний по проекту устава Пушкинского муниципального района в новой редакции.

Кроме того, указанное обстоятельство не влечет неправомерность действующего представительного органа Пушкинского муниципального района, сформированного в соответствии с законом<sup>1</sup>.

Представительные органы муниципальных районов на сегодняшний день единственный орган местного самоуправления

---

<sup>1</sup>Определение Верховного Суда РФ от 08.10.2008 по делу №4-Г08-35 // СПС «КонсультантПлюс».

предполагающий вариативность своего формирования как путем прямых выборов, так и путем многоступенчатых выборов (делегирующие). Вместе с тем можно с уверенностью утверждать, что специфика их формирования не влияет на конституционный характер органов местного самоуправления, выражающийся в их самостоятельности от органов государственной власти и демократическом начале.

**А.О. Бозоян,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Вопросы современной концепции организации предварительного следствия**

В современной России борьба с преступностью – одна из приоритетных задач государства. Особое место в этой борьбе принадлежит органам предварительного следствия. В свою очередь эффективность деятельности названных органов в немалой степени зависит от состояния их организационного построения.

Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка в интервью 12 января 2012 г. «Российской газете» заявил, что: «У следствия и прокуратуры единая цель – установить истину и обеспечить неотвратимость наказания за совершенные преступления для лиц, их совершивших». Развитие этой мысли прозвучало 31 мая 2012 г. в докладе Генерального прокурора Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: «Пора решить вопрос о наделении прокурора полномочиями по возбуждению уголовных дел и даче по ним обязательных для исполнения указаний... прокурор должен обладать правом изъять дело у следователя и завершить расследование самостоятельно и в случае его особой сложности, а также установления волокиты и других нарушений закона...»

Адекватное решение вопроса о структуре и месте отечественного следственного аппарата, оптимизации его построения будет способствовать укреплению законности, усилению борьбы с преступностью, защите конституционных прав и свобод граждан.

Реформаторские изменения в институте предварительного следствия обычно происходили в русле широкомасштабных су-

дебных реформ, которые сами при этом вписывались в исторические, экономические, политические и другие процессы существования Российского государства. Реформы были следствием исторических процессов, предшествующих смене общественно-экономических формаций в государстве.

При выработке путей дальнейшего совершенствования организации предварительного следствия целесообразно проанализировать достижения и просчеты наших предшественников, учесть национальный исторический опыт, рассмотрев процесс создания следственных органов и выявив пути, по которому пошло это строительство, определив статус следственных учреждений в системе государственных органов.

Само по себе изменение ведомственной принадлежности следственных органов не может обеспечить значительного прогресса в повышении их эффективности. Вопрос о месте и роли следственных органов в правоохранительной системе и при отправлении правосудия должен решаться в контексте всеобъемлющего системного подхода к решению вопроса о функциях органов, задействованных в механизме судопроизводства по уголовным делам: полиции, прокуратуры, суда, адвокатуры и, в первую очередь, следователя.

Предпринимаемые меры по реорганизации предварительного следствия должны учитывать: конкретные социально-политическую ситуацию, уровень общественного правосознания, сложившуюся правоприменительную практику, финансовые возможности государства, особенности борьбы с преступностью и другие факторы.

Точное обозначение места следственного аппарата в системе государственно-правовых институтов Российской Федерации имеет ключевое значение для определения сущности следственной системы, ее правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности. Просчеты в установлении места следственного аппарата безотносительно к тому, влекут ли они принижение его роли, либо наоборот непомерно расширяют его полномочия, чреватые опасными последствиями как для функционирования правоохранительной системы, так и для общества в целом.

В любом цивилизованном обществе прокуратура ключевой орган по реализации функции уголовного преследования. Именно она от имени государства привлекает к уголовной ответственности. Она же выступает в качестве обвинителя и отстаивает эту позицию в суде. Поэтому логично, что следствие должно работать на государственное обвинение, а не наоборот.

Поскольку действия следственного органа направлены на раскрытие преступления и изобличение лица, его совершившего, они должны осуществляться под единым руководством главного процессуального лица, на котором лежат обязанности уголовного преследования на этапе досудебного исследования обстоятельств уголовного дела и государственного обвинения в суде, – прокурора.

В начале прошлого века, когда молодое советское государство находилось на пути становления своих органов и в поиске наиболее оптимальных схем построения правоохранительной системы, высказывались доводы, которые были бы уместны и в настоящее время.

Основное направление реализации концепции прокурорского расследования было выражено в 1924 г. на съезде деятелей советской юстиции: «Нужно органически ставить дело таким образом, чтобы прокурорская власть была единственной, имеющей право распоряжаться следственной властью в области исследования конкретных преступных деяний»<sup>1</sup>.

Одна группа авторов в предложениях о передаче следственного аппарата в ведение прокуратуры исходила в основном из того, что множественность органов дознания и расследования приводит к безответственности, параллелизму, смешению функций. В 1924 г. П. Алимов в статье «Следствие и прокуратура» писал: В будущем, когда мы в достаточной степени наладим работу следаппарата, когда накопим достаточный опыт, мы сможем и должны будем пойти по пути построения следственного аппарата таким образом, когда милиция, уголовный розыск, следователь и прокурор составят единое звено единого организационно связанного аппарата расследования по всем без исключения уголовным делам<sup>2</sup>. Вторая группа авторов обосновывала свое предложение тем, что именно на прокурора возлагается общее руководство борьбой с преступностью, координация усилий всех следственно-судебных органов. Поэтому, считали они, прокурор должен быть наделен и всей полнотой административной власти в отношении следственного аппарата.

В.Ф. Шумяткий в 1924 г. в журнале «Революция права» указывал: «Следственный аппарат должен находиться исключительно в ведении прокурорского надзора, так как его основные задачи заключаются в борьбе со всякого рода злоупотреблениями, а не только злоупотреблениями органов власти»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции: стенографический отчет. М., 1924. С. 128.

<sup>2</sup> Еженедельник советской юстиции. 1924. № 14. С. 423.

<sup>3</sup> Революция права. 1928. № 3. С. 83.

«Органы дознания – уголовный розыск и органы предварительного следствия – следователи, – утверждал В. Ундревич, – должны быть организационно объединены в единый аппарат предварительного производства, подчиненный на местах губернским прокурорам... Тогда аппарат предварительного производства будет представлять стройную систему, возглавляемую прокуратурой, как тем органом, на который центральной властью возложено руководство по борьбе с преступностью и охрана революционной законности»<sup>1</sup>.

В начальный период организации нового следственного аппарата были высказывания и за полное подчинение единого следственного аппарата прокурору. «Мы предлагаем, – писал Н.В. Крыленко, подчинить следственный аппарат целиком прокурору. Судебная милиция, следователи губернского и народного суда целиком подчиняются прокурору. Прокурор сейчас наблюдает за следствием, а мы хотим, чтобы не только наблюдал, но и вел следствие»<sup>2</sup>.

За подчинение следственного аппарата прокуратуре в юридической литературе высказывались В.А. Радус-Зенькович, М.С. Строгович, Н.Н. Полянский, Р.Д. Рахунов, С.П. Митричев, М.А. Чельцов, Д.С. Карев, Г.Н. Александров и др.<sup>3</sup> Такой подход к организации следственного аппарата в стране был predetermined по существу тоталитарными взглядами начального периода организации советского государства, политическим, социальным менталитетом и правовыми условиями его формирования.

Весьма противоречивой представляется позиция авторов концепции судебной реформы в части развития следственного аппарата, тем не менее одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР 1991 г. С одной стороны в ней констатируется, что полицентризм следственного аппарата присущ всем развитым странам и является позитивным явлением. С другой – говорится о необходимости создания единого следственного аппарата, что якобы соответствует нашим традициям и минимизирует затраты на его создание.

Отсутствие концептуальных обоснований адекватных решений данной проблемы, его обусловленности объективными

---

<sup>1</sup> Революция права. 1928. № 1. С. 56.

<sup>2</sup> Революция права. 1928. № 3. С. 92.

<sup>3</sup> См.: Радус-Зенькович В.А. К пересмотру основ судоустройства СССР // Сов. юстиция. 1930. № 3; Еремин М., Строгович М. Неотложные задачи следствия // Сов. юстиция. 1930. № 28; Карев Д.С. Вопросы уголовного процесса в связи с проектом УПК // Сов. юстиция. 1954. № 2 и др.

факторами развития российской государственности, делает их разработку особенно актуальными в современный период.

Реформирование современной судебно-правовой системы России в направлении создания независимого, эффективного и сильного следственного аппарата не должно нарушать правовую систему сдержек и противовесов. Эффективный и сильный статус прокурора в структуре механизма уголовного преследования – один из важных и значимых элементов системы сдержек и противовесов, направленных на исключение следственных и судебных ошибок и предотвращение нарушений законности в уголовном судопроизводстве при расследовании уголовных дел.

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

### **Опыт правового регулирования гражданского иска прокурора в защиту интересов государства в уголовном процессе зарубежных стран**

Уголовно-процессуальное законодательство государств, входящих в СНГ, регламентирующее деятельность прокурора по защите интересов государства и общества, потерпевшего от преступления, имеет общие черты, обусловленные единой правовой основой и историей, а также особенности, отражающие национальную самобытность каждой страны.

В части регулирования гражданского иска в защиту интересов государства и общества Модельный Уголовно-процессуальный кодекс для государств – участников СНГ, принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 17 февраля 1996 г.<sup>1</sup>, пошел значительно дальше УПК РФ – он предусматривает самостоятельную главу, посвященную гражданскому иску в уголовном судопроизводстве.

В качестве положительного опыта правового регулирования гражданского иска можно выделить возможность применения в уголовном судопроизводстве норм гражданского процессуально-

---

<sup>1</sup> Приложение к Информационному бюллетеню Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1996. № 10.

го законодательства при разрешении гражданского иска, если нормы ГПК не противоречат принципам уголовного процесса, а необходимые для производства по гражданскому иску правила не предусмотрены в нормах законодательства об уголовном судопроизводстве. Дополнительно установлены нормативные правила о том, что на гражданский иск в уголовном судопроизводстве не распространяются сроки исковой давности, установленные в гражданском и иных отраслях права. Модельный УПК СНГ признает возможность регрессных исков и возмещения упущенной выгоды. При этом сам иск может быть подан только в письменной форме.

Урегулирована процедура отказа прокурора от заявленного гражданского иска. Отказ от иска возможен, если этим не будут нарушены права и законные интересы лиц, в защиту которых он был инициирован. При постановлении приговора суд решает – подлежит ли возмещению имущественный вред, если гражданский иск не предъявлен.

В национальном законодательстве всех стран СНГ закреплено право прокурора предъявлять гражданские иски в уголовном процессе в защиту интересов государства. В большинстве УПК стран СНГ регулированию гражданского иска посвящена отдельная глава, исключение составил УПК Украины. В УПК Армении, Грузии и Узбекистана предусмотрена самостоятельная статья о порядке предъявления и поддержания гражданского иска прокурором.

Нормативное регулирование права прокурора на гражданский иск в целях защиты публичных интересов в уголовно-процессуальных кодексах государств-участников СНГ различно. В большинстве УПК закреплено право прокурора предъявлять или поддерживать гражданский иск, если этого требует защита прав граждан, государственных или общественных интересов (Республика Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина). В Молдове прокурор наделен правом предъявления гражданского иска в уголовном процессе в интересах государства и потерпевшего, не способного самостоятельно воспользоваться принадлежащими ему правами. В Азербайджане, Армении, Грузии прокурор предъявляет гражданский иск в уголовном судопроизводстве только для охраны государственного имущества.

По УПК Грузии и Узбекистана прокурор обязан предъявить гражданский иск, если преступлением или противоправным дея-

нием причинен вред государству. УПК Украины использует формулировку – «прокурор предъявляет или поддерживает гражданский иск». В УПК Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана – «прокурор вправе». В УПК Армении – «возбуждает и поддерживает предъявленный гражданский иск».

В УПК Азербайджана, Армении, Молдовы, Казахстана и Туркменистана устанавливают, что гражданский иск может быть подан только в письменной форме. В УПК Беларуси, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана предусмотрена как устная, так и письменная форма гражданского иска. Не уделяет внимания данному вопросу УПК Грузии и Украины.

Регрессные иски в уголовном судопроизводстве могут быть поданы в Азербайджане, Казахстане, Молдове, Туркменистане и Узбекистане.

Процедура отказа прокурора от гражданского иска закреплена только в УПК Беларуси. Отказ от гражданского иска с учетом общественных интересов предусмотрен в УПК Азербайджана, Армении, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана.

Интерес вызывает процессуальная норма УПК Узбекистана по которой, признание иска обвиняемым, подсудимым или гражданским ответчиком, а равно заявление гражданского истца, обвиняемого, подсудимого либо гражданского ответчика о достижении мирового соглашения не влекут прекращения производства по гражданскому иску и не освобождают дознавателя, следователя от обязанности тщательного, полного, всестороннего и объективного исследования обстоятельств, относящихся к гражданскому иску, а суд – от обязанности его рассмотрения и разрешения.

В уголовно-процессуальное судопроизводство России необходимо заимствовать данное нормативное положение, поскольку если гражданский истец не отказался от иска, то исковые требования подлежат обязательному рассмотрению в уголовном деле, а любое определение суда, постановление судьи, прокурора, следователя, дознавателя в соответствии с ч. 4 ст. 7 УПК РФ должно быть законным, обоснованным и мотивированным. В связи с этим, даже признание гражданского иска ответчиком, либо достижение между сторонами мирового соглашения должно быть основано на правильном применении Закона.

Иск – понятие интернациональное, хотя в законодательстве большинства государств нет его определения. Фактически англосаксонская и европейская правовые системы используют в своих законах исходные положения римского права.

Исторически сложилось две крупные системы: французская модель прокуратуры, «вверяющей почти монополю расследование агентам в инквизиционных рамках», и англосаксонская модель, «в которой расследование традиционно проводится по требованию жертвы или полиции в рамках обвинения».

Экспертами Совета Европы отмечено, что прокуратуры стран Совета Европы не сводят свою деятельность только к уголовному преследованию<sup>1</sup>. В большинстве государств, входящих в Совет Европы, за прокурором признано право на защиту интересов государства и общества в уголовном процессе. Из анализа нормативных документов следует, что защита государственных и общественных интересов занимает не последнее место в роли прокуроров в уголовном разбирательстве.

Автор приходит к выводу, что уголовно-процессуальное законодательство стран – участниц Совета Европы не знает понятия гражданского иска прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства и общества. Уголовное судопроизводство европейских государств, ратифицировавших Устав Совета Европы, использует термин – иск прокурора в защиту публичных интересов, под которым понимается предъявление прокурором требований в уголовном процессе о возмещении вреда причиненного преступлением обществу и государству.

С высокой степенью обобщения европейского права, можно предположить, что российское определение «гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства и общества» понимается узко цивилистически, поскольку формулировка «гражданский иск» предполагает право именно потерпевшего как физического, так и юридического лица обратиться в суд с требованием о возмещении вреда, причиненного преступлением. Прокурор – это представитель государства, т.е. должностное лицо аппарата управления обществом, который в своей профессиональной деятельности может преследовать только публичные интересы.

---

<sup>1</sup> Сборник материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы «Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики». М., 2005.

**А.М. Быканов,**  
соискатель Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Свидетельский иммунитет в уголовном процессе  
США и Российской Федерации:  
краткий сравнительно-правовой анализ**

Проводимая в России судебно-правовая реформа, поиск оптимальных уголовно-процессуальных конструкций, в том числе и иммунитетов, предполагают необходимость обращения к зарубежному опыту с целью изучения правовых институтов и возможной имплементации в отечественное законодательство тех из них, которые доказали свою эффективность и жизнеспособность.

Следует учитывать, что порядок уголовного судопроизводства в зарубежных государствах, в частности, в США, также базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права и, прежде всего, на положениях Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, в странах американского континента действует Американская конвенция о правах человека<sup>1</sup>, а в государственной стратегии уголовного преследования «принцип целесообразности возбуждения уголовного преследования, ныне господствующий фактически во всех западных уголовно-процессуальных системах, стал процессуальной предпосылкой *de lege lata*»<sup>2</sup>. Немаловажно и то, что в США, основания и условия уголовного преследования гораздо меньше формализованы, позволяя максимально индивидуализировать конкретное дело<sup>3</sup>. Все это в определенной мере предопределяет то существенное разнообразие, которое сложилось в регламентации в том числе весьма важного для процессуального права вопроса о неприкосновенности личности в принципе, и иммунитетов в частности.

Следует сразу отметить, что в отличие от российского уголовно-процессуального законодательства и литературы, где право лица отказаться от дачи показаний против себя именуется сви-

---

<sup>1</sup> Международные акты о правах человека: сб. док. М., 2002. С. 867 – 886.

<sup>2</sup> Ларичев В.В. Законодательство, регулирующее расследование преступлений в США и Германии (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы предварительного следствия и дознания: сб. науч. тр. М., 2003. С. 88.

<sup>3</sup> Там же. С.89.

детельским иммунитетом, в уголовном процессе США право не быть принужденным в каком-либо уголовном деле свидетельствовать против себя принято называть свидетельской привилегией (witness privilege).

Суть современного института свидетельского иммунитета выражена следующим образом: «В случаях, когда свидетель, ссылаясь на свою привилегию против самообвинения, отказывается от дачи показаний или представления иной информации при производстве или в связи с ним в: (1) суде или большом жюри Соединенных Штатов, (2) органе Соединенных Штатов либо (3) одной из палат Конгресса, объединенном комитете этих палат, комитете или подкомитете каждой из палат, лицо, председательствующее при таком производстве, доводит до сведения свидетеля приказ, изданный им в соответствии с предписаниями настоящего раздела (разд. 18 Свода законов США), и данный свидетель не может отказаться исполнить такой приказ, ссылаясь на свою привилегию против самообвинения. Однако никакие показание или информация, сообщить которые обязал приказ (а равно любая информация, прямо или косвенно извлеченные из таких показаний или информации), не могут быть использованы против данного свидетеля по любому уголовному делу, кроме случаев преследования за заведомую ложь, сообщенную под присягой, заявление, не соответствующее действительности, либо неисполнение приказа в иной форме»<sup>1</sup>. Таким образом, речь идет, с одной стороны, о возложении обязанности под страхом строгой ответственности (вплоть до ареста на длительный срок) за неуважение к суду дать вопреки конституционным предписаниям показания против самого себя на лицо, называемое свидетелем, а с другой – о наделении в силу предписания закона таким свойством, которое может быть названо иммунитетом, невосприимчивостью, неподверженностью негативным последствиям, которых лицо, называемое свидетелем, может опасаться, если он расскажет начистоту все, что ему известно.

Детали данного параграфа более подробно разъясняются в иных нормах федерального законодательства. Так, в пар. 6003 раздела 18 Свода законов США говорится, в частности, о том, что судья федерального районного суда при производстве по подведомственному ему уголовному делу издает приказ о возложении обязанности дать показания и представлении свидетельского иммунитета при наличии ходатайства об этом районного прокурора.

---

<sup>1</sup> пар. 6002 разд. 18 Свода законов США // <http://uscode.house.gov>

Такое ходатайство может быть подано, если есть основания считать, что оно необходимо в публичных интересах и если решение о его возбуждении согласовано с Генеральным атторнеем США, его заместителем или помощником<sup>1</sup>.

Институт свидетельского иммунитета, предусмотренный законодательством США, не подлежит никакому сравнению с российским свидетельским иммунитетом. Это совершенно иная форма дифференциации уголовного судопроизводства имеет некоторое отдаленное сходство с институтом деятельного раскаяния, хотя лицо, сходное по положению с российским обвиняемым (если речь идет о «самообвиняющих» показаниях), не управомочивается, а обязывается правдиво свидетельствовать против себя, чтобы изобличить и основного исполнителя преступления в обмен на освобождение от ответственности или снисходительное отношение.

При изучении перечня условий, устанавливаемых правом, действующим в современных США, при которых лица могут не свидетельствовать, можно сказать, что подходы к решению этих вопросов отличны от тех, которых придерживается российский законодатель. Входя в структуру общего права и распространяясь на широкий круг лиц, институт свидетельской привилегии подробно регламентирован применительно к различным случаям в американском уголовном судопроизводстве, связанным с получением показаний, т.е. в случае возложения обязанностей свидетеля, используется более сложная процедура, включающая механизм гарантий данного права.

В отличие от законодательства Российской Федерации, в США привилегия супругов не действует при рассмотрении дел о преступлениях, совершенных одним из супругов в отношении другого, а также в отношении их детей. Адвокатская привилегия, в отличие от России, не распространяется на отношения, цель которых – совершение преступных действий или обмана. В США для того, чтобы суд признал существование супружеской привилегии, необходимы следующие условия: обмениваемая информация должна касаться супружеских отношений и быть конфиденциальной, а также общение должно происходить между супругами, находящимися в браке, но супружеская привилегия сохраняется и после прекращения брака<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> пар. 6003 разд. 18 Свода законов США // <http://uscode.house.gov>

<sup>2</sup> Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. М., 1999. С. 108 – 110.

Важно отметить, что обман или иной способ введения суда в заблуждение, законодателем в США не приветствуется. Представляется, что такой опыт может служить хорошим примером российскому законодателю, ибо достоинство любой реформы проявляется не тогда, когда она получает нормативное закрепление, а в тот момент, когда правовую норму удастся реализовать как в интересах отдельного гражданина, так и общества в целом. Поэтому такое положение достойно не только внимания российского законодателя, но и, возможно, заимствования с учетом отечественных реалий.

**А.С. Васнецова,**  
научный сотрудник  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**О.А. Астафьева,**  
младший научный сотрудник  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия финансированию терроризма и экстремизма и направления совершенствования законодательства**

На фоне общих тенденций стабилизации и снижения преступности количество зарегистрированных преступлений террористического характера и экстремистской направленности в ее структуре существенно не уменьшается<sup>1</sup>. И если рядовые участники террористической и экстремистской деятельности успешно выявляются и привлекаются к установленной законом ответственности, то ситуация с привлечением к ответственности физических и юридических лиц, финансирующих эту деятельность, обстоит гораздо сложнее.

---

<sup>1</sup>Согласно данным ГИАЦ МВД России было зарегистрировано преступлений экстремистской направленности: в 2011 г. – 622, в 2010 г. – 656, в 2009 г. – 548; преступлений террористического характера: в 2011 г. – 622, в 2010 г. – 581, в 2009 г. – 654.

В связи с этим особое значение приобретает повышение эффективности прокурорского надзора и правоохранительной деятельности на этом направлении.

Проводимые НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ научные исследования в сфере противодействия финансированию террористической и экстремистской деятельности показывают, что разработка этих проблем находится на этапе становления, и одной из первых значимых работ в данной области следует признать Методические рекомендации «Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении и расследовании финансирования терроризма»<sup>1</sup>. Ее важность для прокурорских работников неоспорима.

Кроме указанной работы, имеющей концептуальный научно-практический, обобщающий характер, другие исследования в целях их использования для оптимизации правоохранительной и прокурорской деятельности можно систематизировать и охарактеризовать следующим образом:

1) исследования в сфере оперативно-боевого пресечения финансирования терроризма<sup>2</sup>. Особенно актуально использование результатов таких исследований для военных прокуроров, так как знание основ организации оперативно-боевого предупреждения и пресечения финансирования терроризма, будут способствовать всестороннему обеспечению законности в условиях контртеррористических операций и т.д.;

2) научные работы в сфере оперативно-розыскного выявления и раскрытия финансирования терроризма<sup>3</sup>;

3) исследования в сфере уголовного преследования финансирования террористической деятельности<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Подготовлены авторским коллективом (Исакова О.Ю., Паненков А.А., Цветкова А.С., Яловой О.А.) под руководством доктора юридических наук, профессора Меркурьева В.В. Академия Генеральной прокуратуры РФ, М., 2012.

<sup>2</sup> См.: *Селиверстов С.А.* Оперативно-боевая деятельность органов внутренних дел: монография / под ред. Ю.М. Антоняна. М., 2007; *Его же.* Предупреждение и пресечение финансирования терроризма // Рос. следователь. 2012. № 3; *Сундиев И.Ю.* Введение в оперативно-розыскную терминологию. М., 2011 и др.

<sup>3</sup> См.: *Вагин О.А., Исиченко А.П., Шабанов Г.Х.* Оперативно-розыскные мероприятия и использование их результатов: учеб.-практич. пособие. М., 2006; *Овчинский С.С.* Оперативно-розыскная информация / под ред. А.С. Овчинского и В.С. Овчинского. М., 2000; *Овчинский А.С.* Информация и оперативно-розыскная деятельность. М., 2002.

<sup>4</sup> См.: *Раскрытие и расследование преступлений, связанных с террористической и экстремистской деятельностью*, М., 2011 (в 2-х частях, изд. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ВНИИ МВД России); *Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов*, Н. Новгород, 2005 и др.

4) исследования в области реализации административной ответственности за нарушение законодательства о противодействии финансированию терроризма<sup>1</sup>;

5) исследования в сфере уголовно-правовой и криминологической характеристики финансирования террористической деятельности<sup>2</sup>;

6) исследования ученых-экономистов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма<sup>3</sup>.

Проведенное же авторами изучение научной литературы и исследования правоприменительной практики (изучение материалов уголовных дел, актов прокурорского реагирования, приговоров о преступлениях, предусмотренных ст. 205, 205<sup>1</sup>, 208, 209, 210, 280, 282, 282<sup>1</sup>, 282<sup>2</sup> УК РФ, а также о преступлениях, предусмотренных ст. 158, 159, 162, 161, 167, 173<sup>1</sup>, 173<sup>2</sup>, 222, 223, 226, 317 УК РФ в тех случаях, когда они связаны с террористической и экстремистской деятельностью), позволяют предложить свои рекомендации, направленные на оптимизацию противодействия финансированию террористической и экстремистской деятельности:

1. Экстремистские и террористические преступления (и правонарушения), а также деятельность по их финансированию носят, как правило, организованный характер. Между тем с ликвидацией подразделения МВД России по борьбе с организованной

---

<sup>1</sup> См.: *Изутина С.В.* Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Никольский С.Ю.* Росфинмониторинг в системе противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011 и др.

<sup>2</sup> См.: *Бриллиантов А.В.* Вопросы соучастия при квалификации содействия террористической деятельности // *Уголовное право.* 2008. № 3. С. 18 – 23; *Ульянова В.В.* Противодействие финансированию терроризма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010; *Магомедов Д.Д.* Противодействие финансированию терроризма: значение зарубежного опыта для российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; *Шестаков А.В.* Незаконный оборот наркотических средств как источник финансирования террористической деятельности: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006 и др.

<sup>3</sup> См.: *Колотова Е.Г.* Банковский контроль в области противодействия отмыванию преступных денег и финансированию терроризма: дис. ... канд. экономич. наук. Новосибирск, 2004; *Быченко Е.Г.* Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма в условиях финансовой глобализации: автореф. дис. ... канд. экономич. наук. М., 2009.

преступностью работа правоохранительных органов ведется в основном с фактами экстремистских и террористических преступлений и иных правонарушений и их субъектами – физическими лицами. Вместе с тем такие сложные социальные явления, как терроризм и экстремизм, обусловленные действием причинного комплекса, диалектически взаимосвязаны с разными видами преступности (против основ конституционного строя и безопасности государства, против личности, экономической, связанной с оборотом оружия и др.).

Поэтому в настоящее время органам прокуратуры следует уделять основное внимание активизации взаимодействия со всеми компетентными органами, построению системы взаимообмена информацией, комплексной реализации своих информационно-аналитических функций. Так, сведения о фактах финансирования террористической и экстремистской деятельности могут быть получены не только при осуществлении надзора за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью по преступлениям указанной категории. Информация о таких фактах и нарушениях законодательства о противодействии финансированию терроризма может быть добыта: а) в ходе анализа результатов исполнения контрольно-надзорных функций поднадзорными органами исполнительной власти, результатов работы органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в рассматриваемой сфере; б) в результате изучения, анализа и обобщения жалоб, заявлений и обращений граждан, поступивших за соответствующий период времени в органы прокуратуры, в другие правоохранительные органы, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъекта РФ, местного самоуправления; в) из средств массовой информации и сети Интернет; г) необходимую информацию, служащую основанием для последующего реагирования, прокурор может получить непосредственно во время проверок объектов надзора (субъектов экономической деятельности и т.д.); д) из заявлений, поданных в суды заинтересованными лицами, а также при их судебном рассмотрении; е) из материалов дел о совершенных административных правонарушениях; ж) из материалов уголовных дел и дел оперативного учета о преступлениях в сфере экономической деятельности, о корыстных и корыстно-насильственных преступлениях.

Из этого следует, что в целях правильной организации и планирования надзорной деятельности прокурору необходимо обеспечить регулярное поступление данной информации из соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ, ор-

ганов местного самоуправления, органов государственного контроля и надзора, правоохранительных органов. Полученная информация должна быть систематизирована по характеру, распространенности преступлений и правонарушений, причинам и условиям, способствующим их совершению, по результатам правовой оценки деяний. На основе проделанной аналитической работы необходимо предметно планировать проверки исполнения законов о противодействии экстремизму и терроризму, определить круг вопросов, подлежащих выяснению, определить методику проведения прокурорских проверок.

2. В настоящее время система правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму весьма обширна (более 3 500 нормативных правовых актов, касающихся различных аспектов противодействия терроризму, более 3 200 – в сфере противодействия экстремизму), отчасти противоречива и постоянно изменяющаяся. При этом в законодательстве фрагментарно отражены понятие «финансирование экстремистской деятельности» и механизм правового реагирования на него (п. 13 ч.1 ст.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). Специальные меры предупреждения финансирования экстремистских и террористических деяний нуждаются в совершенствовании (в основном такие меры реализуются исключительно Росфинмониторингом, и их разработка требует более серьезного и вдумчивого подхода с учетом специфики налогового, банковского, страхового и иного финансового законодательства, его унификации и преодоление противоречий в различных законодательных актах).

3. Так как в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» «граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности», то при построении системы профилактики финансирования экстремистских и террористических преступлений и правонарушений должны быть задействованы не только государственные структуры, но и институты гражданского общества, физические и юридические лица. Однако в настоящее время федеральные законы от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» не содержат норм об участии граждан и общественных объединений в сфере противодействия терроризму и его финансированию. Федеральный же закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» хотя и бази-

руется на принципе сотрудничества государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности (ст. 3), как одном из основных принципов противодействия экстремистской деятельности, но порядок и условия такого сотрудничества не регламентирует. Поэтому законодательство в рассматриваемой сфере требует дальнейшего совершенствования, в том числе и путем внесения прокурорами в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующих предложений об изменении и дополнении действующих законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

4. Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия финансированию терроризма и экстремизма необходимо осуществлять дифференцированно, с учетом специфики различных регионов и субъектов экономической деятельности, с тем, чтобы целенаправленно и гибко координировать работу и взаимодействие правоохранительных органов.

5. Стратегически важно создание системы специальной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников прокуратуры, сотрудников правоохранительных органов, спецслужб и других государственных органов, специализирующихся в сфере противодействия финансированию террористических и экстремистских преступлений и правонарушений.

**Д.С. Вербин,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Роль мониторинга состояния законности в определении приоритетов деятельности прокуратуры**

Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» цели деятельности прокуратуры определены как осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и

гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Однако данное положение закона формулирует цели прокуратуры настолько всеобъемлюще, что это неизбежно приводит к необходимости избирательного подхода к реализации прокуратурой своих функций и полномочий в соответствии с результатами анализа состояния законности и правопорядка. В противном случае деятельность прокуратуры не будет коррелировать с реалиями и потребностями государства и общества на данном этапе его развития.

Такой подход вполне оправдан, имел место на протяжении всего времени существования прокуратуры и направлен, в первую очередь, на обеспечение максимальной эффективности в деятельности органов прокуратуры, поскольку достижение наилучшего результата зачастую возможно только посредством концентрации внимания и усилий на наиболее остром или приоритетном направлении.

Широко практикуемый в прокуратуре предметный принцип организации работы означает выделение системы приоритетов для оптимальной организации работы прокуратуры на определенном этапе ее развития. Однако, как правило, определение приоритетов деятельности прокуратуры происходит спонтанно и не имеет достаточной и необходимой научной и методической основы, что может привести к неправильному распределению усилий, снижению общей эффективности деятельности прокуратуры.

Данная проблема уже привлекла внимание специалистов в области прокурорского надзора. Отдельные элементы теории приоритетов нашли отражение в организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры РФ (см., например, приказы Генерального прокурора РФ от 19.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов», от 09.09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации»). Некоторые ученые, специализирующиеся на разработке проблем организации и деятельности органов прокуратуры, так или иначе стали все чаще затрагивать ее отдельные аспекты. Серьезный вклад в разработку основ теории приоритетов внес Т. Ашурбеков, который полагает, что приоритетами организации и деятельности прокуратуры РФ можно считать актуализирующиеся сферы правовых отношений, которые под воздействием комплексов поли-

тических, экономических, социальных и иных условий определяющим образом влияют на состояние законности и правопорядка в стране, выполнение различных первоочередных задач государственного и хозяйственного строительства и в связи с этим требуют первоочередных мер воздействия как самой прокуратуры, так и координируемой ею деятельности правоохранительных органов<sup>1</sup>. Данное понимание приоритетов организации и деятельности прокуратуры, хотя и охватывает все основные аспекты этого понятия, все же видится неполным без исследования вопроса формирования таких приоритетов.

Мониторинг состояния законности сегодня понимается как комплексная и плановая деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о законодательстве и практике его применения в целях последующего использования результатов этой деятельности при дальнейшем развитии и совершенствовании (именно такое его определение сформулировано в Указе Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»).

Очевидно, что в таком разрезе мониторинг состояния законности имеет непосредственную связь с вопросом формирования приоритетов деятельности органов прокуратуры – сбор, обобщение, анализ и оценка информации о законодательстве и практике его применения представляют собой один из первичных источников информации не только об актуальных проблемах, требующих внимания, но и о достигнутых результатах. Иными словами, мониторинг состояния законности позволяет ответить на следующие вопросы:

какие направления деятельности по результатам мониторинга требуют дополнительного внимания и совершенствования с точки зрения правоприменения;

какие направления деятельности утратили свою актуальность или стали актуальными в отличие от прежних;

насколько эффективными оказались цели, задачи, методы и инструменты развития ранее определенных направлений деятельности.

Последний аспект, касающийся оценки эффективности деятельности за прошедший период, позволяет говорить о таком важном свойстве мониторинга как ретроспективность или дина-

---

<sup>1</sup> См.: *Ашурбеков Т.А.* Проблемы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 302, 303.

мика развития анализируемых процессов. Иными словами, осуществляя мониторинг состояния законности, органы прокуратуры не только определяют будущие приоритеты деятельности, но и оценивают то, насколько оправданными были результаты мониторинга за прошлый период, а также то, насколько цели и методы мониторинга были эффективны. Таким образом, мониторинг состояния законности представляет собой в определенной степени саморегулируемую самодостаточную систему оценки информации, результаты которой направлены не только на объект исследования, но и на методы такого исследования. Данное качество мониторинга предопределяется универсальным характером надзорной, координационной и иной функциональной деятельности прокуратуры.

Таким образом, исходя из сказанного можно утверждать, что формирование приоритетов деятельности органов прокуратуры в контексте мониторинга состояния законности происходит по следующей цепочке: первичный мониторинг формирование приоритетных направлений деятельности вторичный мониторинг оценка эффективности первичного мониторинга корректировка результатов первичного мониторинга последующий мониторинг и т.д. То есть каждый последующий мониторинг в качестве цели преследует (1) ретроспективную оценку во избежание погрешностей в самой системе оценки и (2) оценку самого объекта исследования (информацию) с формированием соответствующих направлений деятельности. При этом представляется, что первая цель, направленная на оценку самого объекта и используемых методов исследования всегда должна быть первой в указанной цепочке, поскольку до начала формирования и переоценки направлений деятельности необходимо убедиться в отсутствии погрешностей самой системы оценки.

Еще одна проблема, возникающая в связи с объектом мониторинга состояния законности связана с вопросом о «конъюнктуре», влияющей на систему оценки и зависимости такой системы от политических, экономических, социальных и культурных процессов. Очевидна недопустимость политизированности системы оценки или иной ее зависимости подобного рода. Речь идет также и о том, что в отсутствие инструментов, позволяющих формировать основы долгосрочного планирования деятельности, акты (этапы) мониторинга будут носить разрозненный, разобщенный характер, что негативно скажется на эффективности всего института мониторинга. Указанная взаимосвязь актов и процессов

формирования приоритетов деятельности органов прокуратуры на базе мониторинга состояния законности наглядно показывает органические связи каждого этапа мониторинга с последующим. Таким образом, можно выделить и обосновать такое свойство мониторинга как его непрерывный характер, постоянная двусторонняя динамика отношений. Такая динамика проявляется в том, что каждый этап мониторинга органически связан с предыдущим и в определенной степени обусловлен им, а также направлен в будущее, т.е. формирует почву для прогнозных оценок различных изменений в состоянии законности, проведения сбора и анализа информации в будущем.

Необходимо отметить, что возложение на прокуратуру в 1995 г. функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью актуализировало и повысило значение организации мониторинговой работы с той информацией, которой обладают все правоохранительные, а также контролирующие органы страны. Однако важно учитывать, что эффективность такой работы невозможна без комплексного использования всей информации, которой обладают собственные подразделения Генеральной прокуратуры, а также прокуратуры субъектов Федерации, Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры РФ. Представляется, что именно мониторинг состояния законности, осуществляемый органами прокуратуры должен быть положен в основание источников формирования приоритетов деятельности прокуратуры.

Как отмечалось, по своей сущностной природе прокурорский надзор состоит в постоянном наблюдении за исполнением законов всеми субъектами правоприменения, на которых распространяется компетенция прокуратуры. Однако очевидно, что такой надзор не может осуществляться одновременно за всеми субъектами правоприменения и с одинаковой интенсивностью. В этом и нет необходимости. Поэтому законодатель, хотя и в общем виде и не вполне четко, устанавливает правовые критерии, при которых прокурор осуществляет надзор за исполнением законов. Так, в п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре определяется, что в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

Применительно к данному направлению деятельности можно констатировать, что в органах прокуратуры в мониторинговом режиме рассматриваются все поступающие обращения. Однако

«к разрешению», т.е. проведению необходимых проверочных действий принимаются лишь те, которые содержат сведения о нарушении законов, либо по которым надлежащим органом принято необоснованное, неполное решение. Таким образом, можно говорить о том, что результатом мониторинговой деятельности может стать установление факта отсутствия нарушений, а соответственно и необходимости применения мер прокурорского реагирования, что, в числе прочего отличает мониторинг как интегративную прокурорскую деятельность от надзора. Данная особенность мониторинговой деятельности положительно проявляет себя при формировании приоритетов деятельности прокуратуры, экономит временные ресурсы, позволяет концентрировать основные усилия на наиболее острых сферах общественных отношений.

Результаты мониторинга состояния законности, осуществляемого прокуратурой реализуются и находят свое выражение (в соответствии с п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре) в форме докладов Генерального прокурора РФ палатам парламента РФ, Президенту РФ и Правительству РФ о состоянии законности и правопорядка в стране; прокуроров субъектов Российской Федерации – руководителям координационных совещаний в порядке исполнения Указа Президента РФ; при составлении плана работы данной прокуратуры, предложений для координационных совещаний правоохранительных органов и постоянно действующим координационным совещаниям по обеспечению законности и правопорядка в субъектах Российской Федерации при высшем должностном лице региона (Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»), иных мер мониторингового характера. В качестве актов реализации результатов мониторинга используются обзоры практики надзорной и иной функциональной деятельности, информационные письма о состоянии законности, новых формах и способах нарушений законов, с рекомендациями о мерах совершенствования прокурорской работы.

Таким образом, важное место в теории приоритетов деятельности прокуратуры занимает мониторинг состояния законности, который фактически, принимает на себя роль информационной базы формирования таких приоритетов. Представляется, что данное направление деятельности прокуратуры будет продолжать актуализироваться, что диктует необходимость его дальнейшего развития и совершенствования его законодательной регламентации.

**А.Д. Виноградова,**  
младший научный  
сотрудник НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Укрытие преступлений от учета как должностное преступление**

Анализируя данные ежегодных докладов Генерального прокурора РФ, нельзя не отметить, что наряду с основными проблемами, стоящими на пути совершенствования реформируемой структуры правоохранительных органов, особое внимание в настоящее время уделяется соблюдению сотрудниками правоохранительных органов учетно-регистрационной дисциплины. Для решения этой задачи издан приказ МВД России от 04.05.2010 № 333 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях», а также разработана Комплексная программа по укреплению учетно-регистрационной дисциплины и законности на 2011-2012 годы, которая содержит совокупность мер по совершенствованию нормативно-правового регулирования, организационно-технических и практических мер, а также мероприятия по укреплению взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации.

В основе значительной части официальной отчетности органов внутренних дел лежат первичные документы. Один из первоначальных этапов, на котором может произойти искажение статистических данных, а следовательно, и – укрытие преступлений от учета, – этап приема и регистрации сообщений. Именно поэтому соблюдение учетно-регистрационной дисциплины представляется крайне важным.

Являясь по своей сути должностным преступлением, укрытие преступлений от учета не только подрывает авторитет правоохранительных органов в глазах граждан, но является и угрозой национальной безопасности, поскольку искажает реальное состояние преступности. Представляется, что корнями данное явление уходит в прошлое – еще в советское время форма отчетности служб МВД России поощряла выявление и раскрытие большого количества преступлений. Вследствие этого произошла подмена качественных показателей количественными.

Говоря о понятии укрытия преступлений, следует отметить, что в науке нет единого, общепринятого определения его сущно-

сти. В качестве криминального явления его можно понимать как фактически незаконную деятельность органов внутренних дел, основными «показателями» которой являются количество выявленных ранее не зарегистрированных преступлений и количество отмененных постановлений об отказе с возбуждением уголовных дел<sup>1</sup>.

С точки зрения материального уголовного права укрытие преступления от учета можно рассматривать как разновидность злоупотребления служебными полномочиями, если должностное лицо правоохранительных органов в целях создания видимости благополучия в сфере выявления и раскрытия преступлений отказывается в приеме и регистрации заявления о факте совершения преступления, либо вносит заведомо ложные сведения в учетные документы. Возможны ситуации, когда должностное лицо отказывается в регистрации в силу своей некомпетентности, ошибочно считая, что в содеянном отсутствует состав преступления. Если в результате таких действий окажется сокрытым тяжкое или особо тяжкое преступление, речь может идти о наличии в действиях такого должностного лица признаков халатности.

Укрытие сотрудниками правоохранительных органов преступлений от учета и регистрации квалифицируется на практике, как правило, по ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями». По мнению П.С. Яни, цели недобросовестного сотрудника соответствуют мотивам его незаконных действий, они направлены на экономию времени, а также физических и интеллектуальных сил, которые не будут растрочены при проведении им проверки сообщения о преступлении, на получение высокой, хотя и неосновательной оценки руководством качества его работы, на воспрепятствование привлечению его друзей и знакомых к ответственности за совершенные теми преступления и т.д.<sup>2</sup> Однако согласно информационному письму заместителя Генерального прокурора РФ от 17.05.2012 № 33-10-2012 «О практике прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел» при правовой оценке действий должностных лиц, виновных в укрытии преступлений от учета, следует рассматривать вопрос о привлечении их к ответственности по ст. 293 УК РФ (халатность) в редакции Федерального закона от 07.12.2011, предусматривающей ответственность за неисполне-

<sup>1</sup> Головащук Е.А. Процессуальное противодействие укрытию преступлений органами внутренних дел. Красноярск, 2003. С. 12.

<sup>2</sup> Яни П.С. Укрытие преступлений сотрудниками милиции: умысел или мотив // Рос. юстиция. 2007. № 12.

ние или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства<sup>1</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что в науке и на практике пока не существует единого подхода к проблеме квалификации преступлений рассматриваемого вида. Это во многом объясняется разными обстоятельствами совершения общественно опасного деяния, заключающегося в укрытии преступления от учета.

В п. 8 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 30.03.1990 № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» было указано, что «в целях обеспечения высокого качества судебного разбирательства судам необходимо устанавливать круг и характер служебных прав и обязанностей должностного лица, нормативные акты, их регламентирующие, мотив, цель и фактические обстоятельства совершенного деяния, наличие причинной связи между нарушением (неисполнением) должностным лицом своих обязанностей и наступившими вредными последствиями»<sup>2</sup>.

Являясь одним из видов должностного преступления, совершение укрытия сотрудниками правоохранительных органов может быть мотивировано корыстной или иной личной заинтересованностью. Под корыстной заинтересованностью в данном случае мы будем понимать умышленное использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, имеющее целью получение имущественной выгоды. Иной личной заинтересованностью, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», следует считать стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддерж-

---

<sup>1</sup> Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ Ю.А. Пономарева от 17.05.2012 № 33-10-2012 «О практике прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел».

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

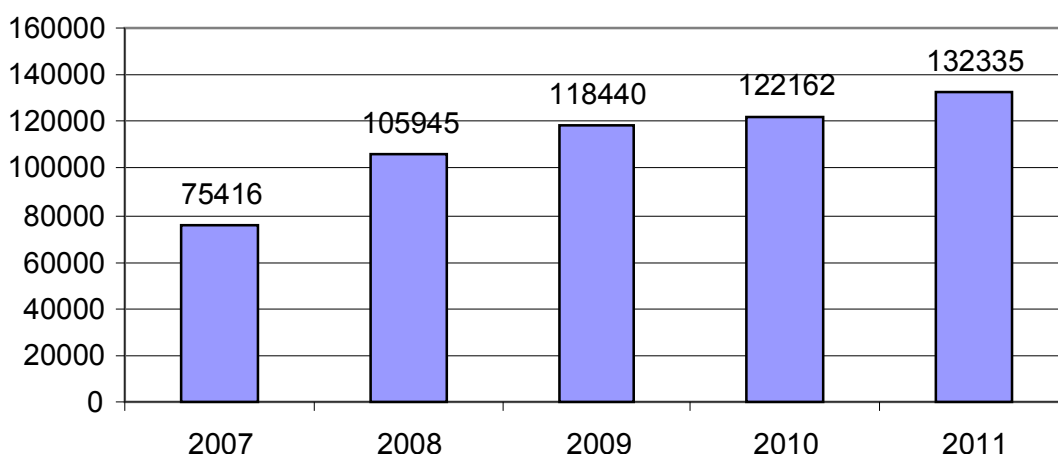
кой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.<sup>1</sup>

В случае корыстной заинтересованности совершение сотрудником укрывающего преступлений от учета несет в себе коррупционную составляющую, что представляет угрозу безопасности страны и общества в целом. Проведенный автором анализ судебной практики по уголовным делам о рассматриваемых преступлениях позволяет сделать вывод о том, что действия с использованием своих служебных полномочий вопреки интересам службы нередко сопряжены с фактами взяточничества. В большинстве случаев сотрудники органов внутренних дел требовали материальное вознаграждение за сокрытие уголовно-наказуемого деяния путем не сообщения руководству, не возбуждение уголовного дела и др. Последствия же совершения должностного преступления из мотива иной личной заинтересованности проявляются в подрыве авторитета всей правоохранительной системы в целом, нарушении прав и свобод граждан, а также в искажении статистических данных.

Согласно данным официальной статистики МВД России (Ф. 723 КН.1) за последние пять лет наблюдается значительный рост (почти в два раза) числа выявленных преступлений, укрываемых сотрудниками ОВД.

*Диаграмма 1*

**Динамика укрываемых сотрудниками ОВД преступлений  
за период 2007-2011 гг.**



<sup>1</sup> Синельников А. Иная личная заинтересованность как мотив должностного преступления // Уголовное право. 2011. № 5.

Каждый год правоохранительными органами проводится работа, направленная на укрепление учетно-регистрационной дисциплины. Однако принимаемые МВД России меры организационного и ведомственного контроля не в полной мере способствуют искоренению сложившейся практики укрытия преступлений от учета, а также нарушений законов при приеме и регистрации сообщений о преступлениях.

Для решения данной проблемы целесообразно усилить контролируемую функцию за состоянием закона при регистрации и разрешении сообщений о происшествиях со стороны руководителей органов внутренних дел, что будет способствовать укреплению доверия к ним населения.

Вместе с тем, наиболее эффективным направлением противодействия укрытию преступлений от учета сотрудниками правоохранительных органов служит осуществляемый системно и на постоянной основе, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 № 277, прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия.

**В.О. Воробьев,**  
магистрант Юридического института  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Основные направления совершенствования  
уголовно-правовых норм об ответственности  
за нецелевое использование бюджетных средств**

Юридический анализ составов преступлений, предусмотренных ст. 285<sup>1</sup> и ч. 2 ст. 176 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), позволяет констатировать существование объективной потребности в законодательном совершенствовании уголовно-правовых норм об ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, практическая реализация которых позволит повысить эффективность уголовно-правовой защиты бюджетных ассигнований от их нецелевого использования.

Полагаем, что к основным направлениям такого совершенствования необходимо, в первую очередь, отнести устранение дефектов законодательной техники, допущенных при конструировании уголовно-правовых норм об ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Это не случайно, поскольку именно нечеткость понятийного аппарата, используемого при определении уголовно-правовых признаков составов нецелевого использования бюджетных средств, его несоответствие терминологии бюджетного законодательства представляют наибольшую сложность для практического применения соответствующих уголовно-правовых норм<sup>1</sup>.

Один из наиболее очевидных недостатков законодательного определения нецелевого расходования бюджетных средств (ст. 285<sup>1</sup> УК РФ) – непоследовательность законодателя, который в диспозиции ч. 1 и 2 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ признал крупный (особо крупный) размер признаком общественно опасного деяния («расходование бюджетных средств ..., совершенное в крупном размере», «то же деяние, совершенное в особо крупном размере»), а в примечании к ст. 285<sup>1</sup> УК РФ указал, что крупный (особо крупный) размер – это определенная сумма бюджетных средств, т.е. признак предмета преступления.<sup>2</sup> Столь неоднозначное, если не сказать противоречивое, описание основного криминообразующего признака состава нецелевого расходования бюджетных средств, позволяющего отграничить его от соответствующего административного правонарушения, нельзя считать приемлемым. По смыслу уголовного закона, крупный (особо крупный) размер является стоимостным, количественным критерием предмета нецелевого расходования бюджетных средств<sup>3</sup>, вследствие чего использование такого признака для характеристики объективной стороны данного преступления, как это сделано в диспозициях ч. 1 и 2 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ, следует признать ошибочным. Для устранения допущенной законодательной ошибки представляется необходимым внести в диспозиции ч. 1 и 2 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ соот-

---

<sup>1</sup> Арутюнян К.С. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере распределения и использования бюджетных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 4.

<sup>2</sup> Попов С.В. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств // Рос. судья. 2006. № 11. С. 26.

<sup>3</sup> См., напр.: Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 75; Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / М.П. Журавлев, А.В. Наумов и др. М., 2004. С. 592.

ветствующие изменения. В частности, предлагается диспозицию ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ после слов «бюджетные средства» дополнить словами «в крупном размере»; слова «совершенное в крупном размере» исключить. В свою очередь в п. «б» ч. 2 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ слова «в особо крупном размере» предлагается заменить словами в «отношении бюджетных средств в особо крупном размере».

Другой дефект законодательной техники, выявленный при уголовно-правовом анализе состава нецелевого расходования бюджетных средств, – это несоответствие употребляемых в диспозиции ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ понятий терминологии бюджетного законодательства. В частности, диспозиция ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ определяет, что расходование бюджетных средств признается нецелевым, если таковые расходуются «на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств». Однако в связи с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ, уведомления о бюджетных ассигнованиях исключены из числа документов, составляемых в процессе исполнения бюджетов. Кроме того, этот же Федеральный закон заменил понятие «смета доходов и расходов», используемое в первоначальной редакции ст. 221 БК РФ, понятием «бюджетная смета». Таким образом, складывается ситуация, когда при определении перечня документов, служащих основанием для получения бюджетных средств, диспозиция ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ оперирует терминами, один из которых – «смета доходов и расходов» – не соответствует действующему бюджетному законодательству, а другой – «уведомление о бюджетных ассигнованиях» – исключен из БК РФ. Между тем одним из важнейших требований законодательной техники признается единство юридической терминологии, используемой в различных отраслях права,<sup>1</sup> по поводу обеспечения которого М.Д. Шаргородский писал:

---

<sup>1</sup> *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 109; *Пикуров Н.И., Радаева Н.Л.* Некоторые вопросы взаимосвязи терминов уголовного права и процесса // Актуальные вопросы предварительного расследования: межвуз. сб. науч. тр. Волгоград, 1997. С. 35; *Скворцов А.* Специальная юридическая терминология как средство юридической техники в уголовном праве // Международное и национальное уголовное законодательство: проблемы юридической техники: материалы III Междунар. науч.-практич. конференции, состоявшейся на юрид. фак. МГУ им. М.В. Ломоносова, 29 – 30 мая 2003 г. М., 2004. С. 66.

«Правильное построение системы права требует, чтобы один и тот же термин и одно и то же слово в любом законодательном акте имели одинаковое значение»<sup>1</sup>. Учитывая же, что безусловный приоритет в установлении перечня и наименований документов, служащих основаниями для получения бюджетных средств, принадлежит бюджетному законодательству, следует признать необходимость приведения понятий, используемых в диспозиции ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ, в точное соответствие с терминологией БК РФ. Исходя из этого предлагается исключить из диспозиции ч. 1 ст. 285<sup>1</sup> УК РФ слова «уведомлением о бюджетных ассигнованиях», а слова «сметой доходов и расходов» заменить словами «бюджетной сметой», либо вообще отказаться от перечисления документов, дающих основание для получения бюджетных средств, в диспозиции соответствующей статьи уголовного закона. Причем второй способ представляется нам более перспективным, так как нет никаких гарантий, что понятийный аппарат бюджетного законодательства вновь не подвергнется изменениям, которые в свою очередь потребуют новых изменений в УК РФ.

Далее необходимо обратить внимание на тот факт, что в отличие от бюджетного и административного законодательства, предусматривающих бюджетную и административную ответственность за нецелевое *использование* бюджетных средств, ст. 285<sup>1</sup> УК РФ признает преступлением их нецелевое *расходование*. Это, казалось бы, чисто терминологическое несоответствие влечет за собой далеко идущие последствия и существенно ограничивает сферу применения ст. 285<sup>1</sup> УК РФ, поскольку понятие «нецелевое расходование бюджетных средств» более узкое по сравнению с понятием «нецелевое использование бюджетных средств». Если нецелевое *использование* бюджетных средств выражается в *направлении и использовании их на цели*, не соответствующие условиям получения указанных средств (ст. 289 БК РФ), то нецелевое *расходование* бюджетных средств предполагает списание денежных средств со счета бюджета в пользу физических и юридических лиц, т.е. в конечном итоге, сводится к *осуществлению платежа* на цели, не соответствующие условиям получения бюджетных средств. Таким образом, нецелевое расходование бюджетных средств представляет собой частную разновидность нецелевого использования бюджетных средств, поскольку, как показывает практика финансово-бюджетного надзора, нецелевое использование бюджетных средств может совершаться и без их

---

<sup>1</sup> Шаргородский М.Д. Уголовный закон. М., 1948. С. 107.

расходования. В частности, как отмечается в Обзоре практики рассмотрения в судах споров с участием Министерства финансов Российской Федерации по защите интересов казны Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 1998 год<sup>1</sup>, судебная практика однозначно квалифицирует как нецелевое использование бюджетных средств их направление на банковские депозиты в нарушение положений ст. 236 БК РФ. Причем, по признанию специалистов, направление бюджетных средств на банковские депозиты является одним из наиболее распространенных проявлений нецелевого использования бюджетных средств<sup>2</sup>. Однако, учитывая, что при направлении бюджетных средств на банковские депозиты не осуществляется платеж, т.е. расходование бюджетных средств, квалифицировать содеянное по ст. 285<sup>1</sup> УК РФ нельзя, даже если размер направленных на банковские депозиты бюджетных средств превышает 1 млн. 500 тыс. руб.

Между тем размещение бюджетных средств на банковских депозитах обладает не меньшей общественной опасностью, чем их нецелевое расходование, так как позволяет должностным лицам получать необоснованные дополнительные доходы за счет бюджетных ассигнований, препятствует точному и целевому исполнению бюджета. Как отмечается в литературе по финансовому праву, в случае размещения бюджетных средств на банковских депозитах банки заинтересованы полученные деньги капитализировать, что объективно ведет к невыплате в срок платежей из бюджета и дестабилизирует финансово-экономическую обстановку в государстве<sup>3</sup>. В связи с чем следует признать необходимым расширение сферы применения ст. 285<sup>1</sup> УК РФ, которая должна охватывать все разновидности нецелевого использования бюджетных средств (разумеется, при условии, что это деяние совершено в отношении бюджетных средств в крупном размере), а не только их нецелевое расходование. Исходя из этого, мы считаем вполне обоснованным предложение установить в УК РФ от-

---

<sup>1</sup> Приложение к письму Министерства финансов Российской Федерации от 28.06.1999 № 01-01-10 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *Артюхин Р.* Нецелевое использование средств, выделенных из федерального бюджета // *Финансовая газ.* 1996. № 6. С. 6; *Демидов Ю.Н.* Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере. М., 2003. С. 272 – 274; *Тюнин В., Макарова Т.* Новые составы должностных преступлений (юридический анализ) // *Уголовное право.* 2004. № 2. С. 71.

<sup>3</sup> *Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко.* М., 2004. С. 322.

ветственность должностных лиц за нецелевое *использование* бюджетных средств, а не только за их нецелевое расходование<sup>1</sup>.

Немало нареканий с точки зрения законодательной техники вызывает и уголовно-правовая норма об ответственности за использование государственного целевого кредита не по прямому назначению (ч. 2 ст. 176 УК РФ). Сказанное, прежде всего, относится к законодательному описанию предмета рассматриваемого преступления, в качестве которого диспозиция ч. 2 ст. 176 УК РФ называет «государственный целевой кредит». Между тем указанное понятие не известно ни одной из так называемых позитивных, регулятивных отраслей российского права и законодательства, что порождает правовую неопределенность в понимании предмета преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 176 УК РФ, и затрудняет практическое применение соответствующей нормы. Еще более запутывает ситуацию обращение к доктрине финансового права, которая понимает под государственным кредитом систему общественных отношений, складывающихся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения<sup>2</sup>. Нетрудно заметить, что в теории финансового права заемщиком государственного кредита считается государство, тогда как по смыслу ч. 2 ст. 176 УК РФ государство выступает в качестве кредитора по договору государственного целевого кредита и одного из потерпевших от нецелевого использования последнего. На этом фоне становится очевидным, что легальное описание признаков предмета преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 176 УК РФ, нуждается в уточнении. Этого можно добиться путем замены термина «государственный целевой кредит», используемого в ч. 2 ст. 176 УК РФ, понятием «бюджетный кредит», которое имеет вполне определенную законодательную дефиницию в ст. 6 БК РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Арутюнян К.С. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере распределения и использования бюджетных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11; Карпов А.Г. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: уголовно-правовой и криминологический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 12.

<sup>2</sup> Вострикова Л.Г. Финансовое право: учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2007. С. 174.

<sup>3</sup> См.: Балябин В.Н. Уголовная ответственность за незаконное получение кредита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13; Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. М., 2005. С. 361 – 362.

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

### **История становления института отказа в выдаче**

Правовое регулирование международного сотрудничества государств в борьбе с преступностью имеет глубокие исторические корни и может быть отнесено к истокам возникновения государства и права. Интересы борьбы с преступностью издавна обязывали государства объединять свои усилия, оказывать друг другу помощь. Начало становления международного сотрудничества в сфере уголовного процесса относится ко времени утверждения на национальном уровне идеи о территориальном верховенстве государства, в соответствии с которой в пределах каждого государства должна господствовать единая и самостоятельная карательная власть, которой обязаны подчиняться все лица, находящиеся на его территории. Первоначально различные государства руководствовались правилом, означавшим, что для преследования и наказания преступников компетентен исключительно суд места совершения преступления.

В силу этого в сфере международного сотрудничества первым известным правовым институтом, который впоследствии стал непосредственно связан с уголовным процессом, это институт выдачи лиц, совершивших преступление и отказа в ней.

Обращаясь к истории возникновения и развития правового института отказа в выдаче следует отметить роль церкви, причем двоякую: с одной стороны, она играла решающую роль в распространении выдачи на еретиков, которые считались врагами всех западноевропейских государств. Не менее значима роль церкви и в противодействии выдаче посредством расширения права убежища, известного уже в классической древности, но получившего особенное распространение в средние века, когда возникает и утверждается мнение, что известные священные места должны считаться оберегающими от преследования всех укрывшихся там лиц. Такими местами, из которых не допускалась ни выдача, ни принудительное изъятие для наказания, стали монастыри, соборы, храмы, церкви, часовни и даже кресты, стоящие на дорогах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Бойцов А.И.* Выдача преступников. СПб., 2004. С. 13, 14.

По мере развития государств разрабатываются договоры о выдаче (как многосторонние, так и двусторонние). Государства столкнулись с проблемой необходимости объединения усилий, принятия особых мер по противостоянию преступности.

Безусловно, каждый период вносил свои коррективы в совершенствование регулирования вопросов, связанных с выдачей.

В связи этим необходимо отметить роль Второй мировой войны в вопросах преследования за преступления против мира и безопасности человечества.

Формирование института экстрадиции и отказа в ней происходило на стыке международного и национального права. По мере становления международного сотрудничества более интенсивным выдача из акта политического превращается в правовой.

С утверждением персональной юрисдикции государства над своими подданными, значение института экстрадиции многократно возрастает<sup>1</sup>.

Для анализа правового института отказа в выдаче важно уяснить – выдача право или обязанность государства.

Ранее считалось, что это обязанность государства. Теперь она признается таковой лишь при наличии договора, при соблюдении общепринятых условий выдачи.

При наличии оснований категорически исключающих саму выдачу, вопрос о ее обязательности или факультативности лишается смысла<sup>2</sup>.

Историческое развитие экстрадиции свидетельствует об утверждении позитивного отношения к обеспечению прав личности, что связано с принятием ряда международных документов, определивших основополагающие стандарты защиты прав человека и механизмы их обеспечения.

Правовому институту отказа в выдаче свойственно сочетание суверенных прав государств с правами человека. Решение вопроса о выдаче – суверенное право государства, но осуществляется оно в соответствии с нормами международного и внутреннего права, включая и те, которые относятся к правам человека<sup>3</sup>.

Анализируя основания для отказа в выдаче, можно сделать вывод о том, что нормы, посвященные им прошли в своем развитии два этапа.

Первый связан с поиском сугубо юридических возможностей взаимодействия различных уголовно-правовых систем – по-

---

<sup>1</sup> *Бойцов А.И.* Указ. соч. С. 143.

<sup>2</sup> Там же. С. 233.

<sup>3</sup> *Лукашук И.И., Наумов А.В.* Международное уголовное право. С. 213.

иском «юридических точек» их соприкосновения, отсутствие каковых влекло отказ в выдаче.

Второй этап основан на обеспечении прав человека как фактора, обуславливающего общецивилизационный характер не только уголовного права, но и уголовного процесса, т.е. обеспечения выдаваемому лицу права на жизнь и защиту от бесчеловечных наказаний – в уголовном законе, а также права на юридическую защиту, на равенство перед законом и судом и на справедливое судебное разбирательство – в уголовном процессе, при отсутствии коих выдача также становится не допустимой.

По мере совершенствования международного сотрудничества в целом, развивался и институт отказа в выдаче. Его история – отражение укрепления и расширения не только отношений между договаривающимися государствами, но и изменением их приоритетов и политических интересов в тот или иной период.

В свое время международные договоры, заключенные Российской империей, опирались на единые принципы в отношении: 1) невыдачи собственных граждан; 2) допустимости привлечения к ответственности выданного лица только за то преступление, в связи с которым требовалась выдача; 3) недопустимости выдачи за политическое или связанное с политическим преступление; 4) недопустимости выдачи за преступление совершенное на территории третьего государства; 5) недопустимости выдачи в случае осуждения за преступление, послужившее основанием для запроса о ней, в запрашиваемом государстве, истечение срока давности привлечения к ответственности<sup>1</sup>.

В некоторых договорах предусматривался отказ в выдаче в связи с угрозой применения смертной казни.

Уже в то время само собой предполагалось, что в случае невыдачи лица, оно при наличии к тому оснований подвергалось уголовному преследованию на территории запрашиваемого государства.

Можно констатировать, что правовой институт отказа в выдаче в Российской империи развивался в русле общемировых тенденций и отвечал потребностям времени.

Процесс выдачи или отказа в ней непосредственно касается суверенитета договаривающихся государств, как правило, речь идет о двух государствах.

В настоящее время в ряде государств вопросы международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства уре-

---

<sup>1</sup> Волеводз А.Г. Правовое регулирование новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. М., 2002. С. 71.

гулированы в национальном законодательстве достаточно подробно, в некоторых они отражены фрагментарно. В любом случае большая часть вопросов, связанных с международным сотрудничеством вообще и выдачей, в частности, регулируется в международных договорах.

Уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации включает специальную часть V, регламентирующую международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, где вопросам выдачи для уголовного преследования или исполнения приговора отводится отдельная глава, а перечень оснований для отказа в выдаче содержится в ст. 464 УПК РФ, который состоит из обязательных и факультативных оснований.

**Г.А. Гадаборшев,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Некоторые аспекты организационно-правового  
предупреждения сопротивления уголовному преследованию  
за террористическую деятельность  
(по материалам Северо-Кавказского федерального округа)**

В масштабе юга России посягательства на жизнь лиц, осуществляющих уголовное преследование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений террористической направленности, распространились, словно страшная эпидемия. Только за период с 2000 по 2011 г. в Северо-Кавказском федеральном округе организованными преступными формированиями в отношении лиц, осуществляющих уголовное преследование<sup>1</sup>, совершено 5 преступлений по ст. 295 УК РФ, 23 – по ст. 296 УК РФ, 4403 – по ст. 317 УК РФ и 214 – по ст. 318 УК РФ. От указанных преступлений пострадало 3 048 человек, из них убито 1 010 и ранено 2 038 лиц. С одной стороны, эти данные говорят о низкой степени защищенности лиц, осуществляющих уголовное пресле-

---

<sup>1</sup> Автор придерживается определения понятия уголовного преследования, как процессуальной деятельности, осуществляемой стороной обвинения в целях избличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, которое дается в п. 55 ст. 5 УПК РФ, и раскрывается в главе 3 УПК РФ.

дование от посягательства на их жизнь; о нанесении серьезного ущерба общественным отношениям, обеспечивающим нормальное функционирование системы уголовного преследования. С другой – показывают не столь высокую эффективность системы мер их предупреждения, о чем свидетельствует активизация усилий организованных преступных формирований по физическому устранению перечисленной категории лиц.

Эти и другие обстоятельства требуют принятия адекватных мер предупреждения, направленных на минимизацию и ликвидацию преступных посягательств на жизнь перечисленных лиц.

Обобщение материалов судебной и следственной практики свидетельствует о необходимости применения комплекса организационно-правовых мер в защиту лиц, осуществляющих уголовное преследование, от внешнего криминального воздействия. Одной из таких мер должна стать разработка и принятие выверенной и обоснованной системы нормативной правовой деятельности правоохранительных органов, ориентирующей на обнаружение угроз в отношении субъектов уголовного преследования на стадии их возникновения (обнаружения) со стороны организованных преступных формирований. Указанный нормативный правовой акт призван урегулировать вопросы, связанные с качественным сопровождением деятельности должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование по конкретному уголовному делу, и существенно минимизировать риски, связанные с вмешательством преступных формирований в служебную деятельность участников уголовного судопроизводства. В отличие от оперативного сопровождения, осуществляемого сотрудниками, наделенными полномочиями по оперативно-розыскной деятельности в рамках Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», это сопровождение должно проводиться работниками служб безопасности такого ведомства, в производстве которого находится расследуемое уголовное дело, а в необходимых случаях подразделениями по борьбе с организованной преступностью.

Проведенное нами исследование подтвердило необходимость сопровождения хода расследования уголовных дел обозначенной категории, в целях недопущения уклонения виновных от уголовной ответственности. В ходе анкетирования<sup>1</sup> работников прокуратуры, сотрудников органов следственного комитета, следственной части при Министерстве внутренних дел, задавался

---

<sup>1</sup> Проанкетировано 434 сотрудника правоохранительных органов субъектов, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ.

вопрос: «Является ли, вменение на основании правового документа на соответствующие службы безопасности правоохранительных органов, обязанностей по заведению специальных дел для сбора информации о возможных угрозах в адрес должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений террористической направленности, эффективной правовой мерой предупреждения сопротивления, исходящего со стороны НВФ?». Большинство, а это 64,1%. ответили «да», 17,5% – «нет» и 16,6 % затруднились ответить<sup>1</sup>.

Сопровождение хода расследования уголовного дела должно включать в себя сбор информации о фактах воспрепятствования правосудию и производству предварительного расследования, о наличии ситуации, угрожающей жизни и здоровью лиц, осуществляющих уголовное преследование. Эта информация должна аккумулироваться в специальных делах, которые, следует называть контрольно-наблюдательными производствами. В каждом органе такое дело может иметь различное наименование.

Основанием для заведения контрольного производства должно служить наличие возбужденного уголовного дела в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений террористической направленности, и информации об угрозах в адрес определенного должностного лица, осуществляющего уголовное преследование. Этот сигнал может быть получен как от самого лица, производящего расследование, его близких лиц, так и от коллег по службе и т.д. Сигнал оформляется рапортом сотрудника соответствующей службы безопасности и безотлагательно доводится до руководителя правоохранительного органа, который санкционирует заведение соответствующего контрольно-наблюдательного производства (далее – КНП) по факту выявленной угрозы в отношении лица, осуществляющего уголовное преследование.

Вместе с тем эффективность этой меры будет высока лишь в том случае, если на должностное лицо, осуществляющее уголовное преследование по делам обозначенной категории, будет возложен ряд обязательств. Эти обязательства должны ориентировать указанных лиц на своевременное сообщение о любых об-

---

<sup>1</sup> В ходе исследования было опрошено 434 сотрудника правоохранительных органов Республики Дагестан, Чеченской Республики, Республики Ингушетия, Республики Северная Осетия–Алания, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики и Ставропольского края.

ращения, имеющих признаки воспрепятствования производству предварительного расследования. Точнее, они обязаны незамедлительно докладывать в устной форме в подразделения службы безопасности о любых поступивших угрозах, исходящих в связи с их служебной деятельностью. В противном случае, утаивание информации об угрозах и другие действия, скрывающие подобные обстоятельства, порождают и приводят к тяжким последствиям в виде посягательств на их жизнь. Кроме того, такие действия способствуют уклонению от уголовной ответственности виновных и содействуют совершению новых аналогичных преступлений в отношении других лиц.

В целях минимизации фактов сопротивления уголовному преследованию за террористическую деятельность<sup>1</sup> в Северо-Кавказском федеральном округе, по нашему мнению, необходимо:

нормативно вменить должностным лицам, осуществляющим уголовное преследование по делам обозначенной категории незамедлительно докладывать в устной форме в подразделения службы безопасности о любых угрозах в их адрес в связи с их служебной деятельностью;

на основании нормативного акта службам и подразделениям безопасности брать на особый контроль поступившие угрозы в отношении лиц, осуществляющих уголовное преследование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений террористической направленности путем заведения КНП;

проводить проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ в отношении руководителей правоохранительных органов на предмет наличия в их действиях признаков халатности в результате ненадлежащей организации и исполнения ими своих служебных обязанностей, повлекших смерть или причинения вреда здоровью лицам, осуществляющим уголовное преследование в результате непринятия соответствующих мер безопасности по поступившей в адрес таких лиц угроз о применении насилия.

---

<sup>1</sup>Террористическая деятельность включает в себя: организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта, подстрекательство к нему; организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества, организованной группы, а равно участие в такой структуре; вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности (Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»).

Следует также обратить особое внимание на утаивание должностным лицом, осуществляющим предварительное расследование по делам обозначенной категории, информации о фактах воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования, об угрозах и других действиях. Соккрытие подобных обстоятельств влечет, с одной стороны, тяжкие последствия в виде смерти или причинения вреда здоровью лицам, осуществляющим уголовное преследование, с другой – содействие организованным преступным формированиям в облегчении совершении таких преступлений. И такие действия необходимо рассматривать как должностной проступок, порочащий честь и достоинство указанных должностных лиц, и учитываться при решении вопроса о соответствии занимаемой ими должности.

**Д.Х. Гехова,**  
соискатель Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Кассационное производство в уголовном процессе Франции**

Институт кассации сложился во Франции и был заимствован впоследствии другими странами, в том числе и Россией. Поэтому как сам институт, так и термин «кассация» (*pourvoi en cassation*) по своему происхождению – французские. Будучи классическим образцом, французская кассация представляет особый интерес как «прародительница» всех остальных ее вариантов<sup>1</sup>, тем более, что, как отмечал А.Ф. Кони, кассационное производство получило в этой стране особенное развитие, а сама «кассационная практика во Франции была доведена до крайней степени совершенства»<sup>2</sup>.

Формирование во Франции кассации как формы обжалования судебных решений происходило в течение многовекового исторического периода в результате поэтапного расширения и усиления королевской власти, централизации государства и судеб-

---

<sup>1</sup> Гуценко К.Ф., Головки Л.В., Филимонов Б.А. Уголовный процесс западных государств: учеб. пособие. М., 2002. С. 396.

<sup>2</sup> Кони А.Ф. Курс уголовного судопроизводства. М., 2011. С. 259.

ной власти в нем, усиленного развития законодательства и кодификации, а система обжалования в целом была заимствована «не из Англии, где она была несовершенна, а из своего прежнего до-революционного законодательства, начала которого получили в нем значительное развитие»<sup>1</sup>.

В соответствии со сложившейся моделью пересмотра судебных решений во Франции стороны имеют право на рассмотрение дела в двух инстанциях – рассмотрение судом первой инстанции и повторное рассмотрение вышестоящим судом – право на апелляцию, в которых проводится судебное следствие, и устанавливаются фактические обстоятельства дела. Далее споры по вопросам факта не допускаются. При этом правом рассматривать уголовные дела наделяются суды общей юрисдикции, к числу которых относятся *суды общего права и специальные суды*.

*Суды общего права* состоят из трибуналов малой инстанции и трибуналов большой инстанции, которые наделяются правом рассматривать дела по первой инстанции, апелляционных судов, суда ассизов и стоящего на вершине французской судебной иерархии Кассационного суда, заседающего в Париже, которые функционируют в соответствии с общим принципом единства гражданского и уголовного правосудия, в силу которого они вправе разрешать, как уголовные, так и гражданские дела. *Апелляция* как одна из классических форм обжалования приговоров, присущих континентальной системе права, присуща и Франции. Поэтому *апелляционные суды* во Франции с 1958 г. – единственные суды второй инстанции, уполномоченные рассматривать жалобы на решения, вынесенные трибуналами малой и большой инстанции. Компетенция апелляционных судов, рассматривающих дела во второй инстанции, распространяется на решения, как судов общего права, так и специальных судов.

*Кассационный суд* Франции, возглавляет систему судов общей юрисдикции и представляет собой высший судебный орган по уголовным делам, при этом обладает *исключительным* правом рассматривать кассационные жалобы. Объект кассационного рассмотрения в Кассационном суде – судебные решения, не подлежащие оппозиции или апелляции. Указанный суд не является судом третьей инстанции, поскольку не решает дел по существу, в его задачу входит лишь проверка соответствия закону принятых по уголовному делу решений. Кассационный суд не проверяет обстоятельств рассматриваемого уголовного дела, принимая ре-

---

<sup>1</sup> *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. СПб., 1996. С. 520.

шения на основе фактов, установленных судами первой и апелляционной инстанций при рассмотрении его по существу.

Законодательство Франции устанавливает обычные и чрезвычайные формы обжалования вступивших и не вступивших в законную силу приговоров. К обычным, связанным с пересмотром не вступивших в законную силу приговоров, наряду с обжалованием приговоров, вынесенных при заочном рассмотрении дел (*оппозицией*), относится и *апелляция*, когда дело пересматривается в полном объеме по фактическим и правовым основаниям. Кассация<sup>1</sup> (*pourvoi en cassation*) наряду с ревизией относится к чрезвычайным формам обжалования.

В уголовном процессе Франции следует различать *кассацию в интересах сторон* и *кассацию в интересах закона*. Первый вид кассации применяется в случаях, когда приговор еще не вступил в законную силу, при этом в соответствии со ст. 567 УПК Франции<sup>2</sup> объектом кассационного обжалования могут быть только решения, вынесенные в последней инстанции.

Для рассмотрения жалоб на решения по уголовным делам в составе Кассационного суда Франции образуется палата по уголовным делам, которая, как правило, все решения выносит в составе не менее пяти судей, членов палаты. Правом кассационного обжалования обладают стороны, исключительно подсудимый или по его поручению защитник, которые в течение пяти суток, как правило, с момента провозглашения решения вправе подать жалобу на приговор в части публичного или гражданского исков, и только в случаях, установленных в законе (ст. 568 УПК), с момента ознакомления с ним. Закон (ст. 578 УПК) устанавливает обязательное уведомление сторон заказным письмом в трехдневный срок со дня подачи жалобы вместе с извещением о ее принятии.

Кассационная жалоба в форме устного заявления подается секретарю суда, вынесшего обжалуемое решение, который в установленной форме составляет акт об обжаловании. Данный акт подписывается им и лицом, подавшим жалобу (кассатором).

Для французской кассации ввиду чрезвычайности способа обжалования не характерна свобода обжалования, в силу чего

---

<sup>1</sup> «Кассация» от французского «ломать», т.е. аннулировать, отменить решение суда, в отличие от латинского «апелляция» – «вызывать в суд, обращаться к высшему суду». Более подробно см.: Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов. М., 1999. С. 57, 268.

<sup>2</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Франции 1958 г. (с изм. и доп., внесенными законами от 15.06.2000 и от 04.03.2002). [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1340\\_page\\_13.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1340_page_13.html)

кассационное обжалование допускается в случаях: 1) незаконного состава суда, вынесшего решение, и отсутствия представителя прокуратуры, 2) превышения судом своих процессуальных полномочий или рассмотрения им дела с нарушением правил подсудности; 3) наличия нарушений уголовно-процессуального закона, если они влекут недействительность соответствующих процессуальных действий и 4) неправильного применения материального уголовного права.

Перечисленных оснований для принятия жалобы Кассационным судом к рассмотрению недостаточно. *В целях процессуальной экономии закон устанавливает правило, в соответствии с которым лицу, подавшему жалобу (исключая прокурора), отказывается в приеме жалобы, если оно не обоснует причинение вреда его личным интересам одним из указанных выше нарушений закона* (ст. 567 УПК). Следствием данного условия стала так называемая теория обоснованного наказания, ныне закрепленная в ст. 598 УПК: «Если назначенное наказание является аналогичным тому наказанию, которое должно быть применено в соответствии с законом к преступному деянию, то никто не вправе требовать отмены судебного решения под предлогом, что имеет место ошибка в использовании нормы закона». Иначе, *если суд, например, неправильно квалифицировал деяние, но это не привело к необоснованному наказанию* (оно одинаково для обоих видов преступлений), *суд отказывается в приеме жалобы ввиду того, что отмена приговора ничего не изменит в судьбе подсудимого*<sup>1</sup>.

Пределы прав суда кассационной инстанции ограничены, суд связан доводами кассационной жалобы. Однако, если суд кассационной инстанции обнаружит нарушения закона, затрагивающие публичный порядок, то он вправе по собственной инициативе отменить приговор независимо от доводов, приведенных в жалобе. Кроме того, суд связан запретом поворота к худшему.

Кассационное рассмотрение жалобы в высшем органе страны представляет собой обмен правовыми аргументами участников уголовного судопроизводства в судебном заседании, по итогам которого Кассационный суд либо отклоняет ее, либо удовлетворяет. «В последнем случае, не обладая знаниями о фактических обстоятельствах дела (он же не апелляционная инстанция), высший судебный орган может лишь отменить решение, т.е.

---

<sup>1</sup> Гуценко К.Ф., Головкин Л.В., Филимонов Б.А. Уголовный процесс западных государств: учеб. пособие. М., 2002. С. 397.

«сломать» его и направить на новое рассмотрение»<sup>1</sup> в другой суд такого же уровня, как и суд, вынесший отмененное решение, для установления фактических обстоятельств дела. Вносить самостоятельно в судебные решения какие-либо изменения Кассационный суд не вправе.

Если указанное дело вновь поступит в Кассационный суд по тем же мотивам, то на пленарном заседании Суд вправе сам окончательно решить его или передать в новый суд, для которого решения Кассационного суда обязательны.

Кассационный суд не вправе самостоятельно вносить изменения в судебные решения. Признав жалобу обоснованной, он отменяет судебное решение и направляет дело на новое рассмотрение, если жалоба необоснованна, он отклоняет ее.

Помимо указанных функций, Кассационный суд в отдельных случаях разрешает споры о подсудности (ст. 659 – 661 УПК) и при наличии оснований передает дела из одной юрисдикции в другую (ст. 662 – 667 УПК).

В отличие от кассации в интересах сторон, *кассация в интересах закона* может иметь место только в отношении вступившего в законную силу судебного решения, если оно не было обжаловано в установленные законом сроки и (или) не подлежало такому обжалованию, например, оправдательный приговор суда ассизов. Правом на такое обжалование обладает Генеральный прокурор при Кассационном суде, который при обнаружении неправильного применения закона в указанном деле вправе в любой срок подать кассационную жалобу. Если Кассационный суд, признав жалобу обоснованной, отменит указанное решение, то в силу ст. 621 УПК стороны не вправе использовать его в своих интересах и возражать против его исполнения, поскольку они не ставили вопроса о его обжаловании. Иными словами, в этом случае *кассация в интересах закона не затрагивает интересов сторон*, но может иметь значение для правоприменительной практики и правильного применения закона по аналогичным делам, поскольку такие решения Кассационного суда играют роль своего рода руководящих разъяснений.

Тем не менее, кассация в интересах закона позволяет в определенных случаях исправлять судебные ошибки, затрагивающие интересы осужденных по делам, приговор по которым вступил в законную силу. Так, в силу ст. 620 УПК министр юстиции,

---

<sup>1</sup> *Формы проверки приговоров в связи с изменениями в УПК РФ (обзор материалов круглого стола)* // Вестн. МГУ. 2011. № 3. С. 109 – 113.

обнаружив неправильное применение закона в любом деле, вправе обязать Генерального прокурора обжаловать любое решение. В этом случае, если обжалуется оправдательный приговор, интересы сторон в деле затронуты быть не могут, но если – обвинительный приговор, то при удовлетворении жалобы дело осужденного подлежит пересмотру с учетом принципа запрета поворота к худшему.

Таким образом, в силу единства кассационной инстанции во Франции Кассационный суд не только исправляет судебные ошибки, но и обеспечивает единство судебной практики и играет при этом правотворческую роль.

**О.Б. Гребенюк,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Обманутые дольщики, чьи жилищные права нарушены  
неисполнением договоров долевого участия,  
как специальный объект прокурорской деятельности**

Проблема защиты прав обманутых дольщиков на протяжении последних лет не утрачивает своей актуальности, поскольку доленое строительство остается одной из самых криминализованных сфер экономической деятельности в Российской Федерации. Отсутствие результативных мер борьбы с этим негативным социальным явлением обусловлено не только коррумпированностью чиновников и, в ряде случаев, ненадлежащим выполнением сотрудниками правоохранительных органов своих должностных обязанностей, но, в первую очередь, объективными пробелами в законодательной базе<sup>1</sup>. Наличие «прорех в законодательстве»<sup>2</sup> приводит к ситуации, когда «в большинстве случаев прокуроры

---

<sup>1</sup> *Гребенюк О.Б.* Проблема ликвидации объективного пробела в федеральном законодательстве путем внесения дополнений в ЖК РФ в целях защиты прав дольщиков // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. М., 2011; *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 432, 433; *Лазарев В.В.* Понятие пробелов в праве, их виды и причины появления. М., 2005.

<sup>2</sup> Речь премьер-министра РФ В.В. Путина на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» в Брянске 04.03.2011. <http://premier.gov.ru/events/news/14343/>. 04.03.2011.

существенно сужали предмет прокурорского надзора за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве многоквартирных домов»<sup>1</sup>. Проведенное нами анкетирование среди прокурорских работников в 2010 – 2011 гг. также подтверждает эту тенденцию – например, вне поля зрения прокуратуры фактически оказались вопросы защиты граждан при реализации ими права на жилище посредством участия в долевом строительстве жилья. Так, 80% из опрошенных нами прокурорских работников считают, что ст. 45 ГПК РФ, не дающая оснований к участию прокурора в процессе где отдельным предметом иска было бы нарушение жилищных прав дольщиков в отличие от нарушения права на жилище «в государственном и муниципальном жилищных фондах» приводит к дискриминации одной группы населения по отношению к другой. 87% опрошенных считают необходимым дополнить список «тяжелых жизненных ситуаций» как оснований вступления прокурора в процесс в тех случаях, когда единственное жилье утрачено за годы ожидания исполнения договора долевого участия (например, дольщик с малолетними детьми вынужден проживать в неотопливаемом дачном домике или даже нежилом помещении – гараже). Вместе с тем 95% прокуроров из опрошенных высказались за расширение полномочий, предусмотренных ст. 45 ГПК РФ, что позволило бы прокурорам более эффективно защищать права граждан, в том числе и как определенного круга лиц, каковыми могли бы являться обманутые дольщики.

В связи с задачами, поставленными в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» приоритетным направлением работы прокуроров должен стать эффективный и действенный прокурорский надзор за исполнением законов о долевом строительстве и реализации гражданами права на жилище<sup>2</sup> посредством участия в долевом строительстве жилья. Для обеспечения действенности надзора мы считаем важным уточнить его объект.

Если предмет прокурорского надзора в соответствии с п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре законодателем определен четко, то

---

<sup>1</sup> Сушина Т.Е. Предмет надзора за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве // Законность. 2009. № 2. С. 10.

<sup>2</sup> См.: п. 7.1 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

объект надзора в Законе специально не указан, таким образом, выбор объекта надзора оставлен на усмотрение правоприменителя. Мы считаем логичным вывод, что объект прокурорского надзора имеет два аспекта: не только кем должно под надзором прокуратуры исполняться законодательство (перечень органов власти в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре), но и в отношении кого соблюдение законодательства должно обеспечиваться прокуратурой (какие именно лица и группы населения – исходя из Конституции РФ в первую очередь).

Поэтому в порядке участия в правотворческой деятельности мы хотели бы вынести на обсуждение необходимость внесения в Закон о прокуратуре уточнений объекта прокурорской деятельности (и как частного ее случая, прокурорского надзора), поскольку «прокурорский надзор – это в настоящее время уже не столько надзор, сколько в целом прокурорская деятельность»<sup>1</sup>. Статьей 1 Закона о прокуратуре установлено, что прокуратура осуществляет не только «надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ», но и «иные» функции, среди которых «уголовное преследование..., координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (п. 2 ст. 1), участие в гражданском и арбитражном судопроизводстве (п. 3) – при защите прав обманутых дольщиков, чьи жилищные права нарушены неисполнением договоров долевого участия, эти виды прокурорской деятельности особенно актуальны. Н.Н. Карпов указывает на них как на «важнейшие функции прокуратуры», с учетом которых применяемое в настоящее время для характеристики деятельности прокуратуры понятие «прокурорский надзор» должно быть заменено термином «прокурорская деятельность»<sup>2</sup>.

Необходимость надлежащего прокурорского надзора в отношении обманутых дольщиков, чьи жилищные права нарушены неисполнением договоров долевого участия как специального объекта надзора сомнению не подлежит.

Поэтому, положения Закона о прокуратуре в этой части подлежат корректировке: перечень органов власти в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре (кто обязан под надзором прокуратуры исполнять законодательство) должен быть дополнен перечнем лиц и групп населения, в отношении которых прокуратура должна

---

<sup>1</sup> Карпов Н.Н. Хорошая теория – залог успешной практики // Законность. 2008. № 7.

<sup>2</sup> Там же.

обеспечивать соблюдение законодательства. Если законодательные инициативы ЗСК Пермского края<sup>1</sup> и Минрегионразвития будут приняты и термин «обманутый дольщик» внесут в Закон № 214-ФЗ, то в нем будут отражены все ситуации обмана при неисполнении или ненадлежащем исполнении договоров долевого участия.

Мы же предлагаем в Законе о прокуратуре РФ и Законе № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» обозначить как специальный объект прокурорской деятельности не всех обманутых дольщиков<sup>2</sup>, а лишь тех, чьи жилищные права нарушены неисполнением договоров долевого участия<sup>3</sup>.

До сих пор во всех российских регионах число уголовных дел, возбужденных по ст. 159 УК РФ по факту мошеннических действий лиц, привлекавших денежные средства граждан – участников долевого строительства, на порядок меньше числа обращений участников долевого строительства в правоохранительные органы о привлечении к уголовной ответственности указанных лиц, а уж возбуждение уголовных дел по ним – тем более редкость<sup>4</sup>. Одна из причин этого – трудности определения направленности умысла виновного лица на хищение денежных средств дольщиков и опровержения его доводов о наличии в момент получения денежных средств дольщиков намерения исполнить обязательство по строительству и передаче им объектов долевого строительства. Другая причина, с нашей точки зрения – это отсутствие законодательного закрепления данного объекта прокурорского надзора, и соответственно, деятельности, в Законе о прокуратуре РФ. Поэтому мы считаем, что вторым обязательным

---

<sup>1</sup> *Кривошапко Ю.* Минрегион разрабатывает критерии, по которым незадачливых инвесторов, ставших жертвами недобросовестных застройщиков или собственной недальновидности, будут причислять к категории «обманутых дольщиков» // Рос. газ. 2011. 11 нояб.

<sup>2</sup> *Гребенюк О.Б.* Законодательная детерминация понятия «обманутые дольщики» в реализации надзорной функции прокуратуры при защите их прав // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. / под ред. О.С. Капинус. Ч. 1. М., 2011. С. 49 – 54.

<sup>3</sup> *Гребенюк О.Б.* Необходимость нормативной регламентации понятия «произвольное лишение жилища» в применении к обманутым дольщикам как социально незащищенной группе населения // Актуальные вопросы российского права. М., 2010. Вып. 19. С. 134 – 138.

<sup>4</sup> 26.09.2011 10:08 ИА REGNUM. Обманутый дольщик добился возбуждения уголовного дела // <http://www.lawnow.ru/index.php/news/something/691-uk-astroyschik?tmpl=component&print=1&page=>

объектом прокурорской деятельности (надзора, реагирования) должна стать защита прав дольщиков в ситуации, когда способ их обмана состоял в привлечении денежных средств граждан для строительства жилья с целью их последующего хищения.

**О.С. Гузеева,**  
ведущий научный сотрудник  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Применение законодательства, регулирующего порядок привлечения к уголовной ответственности по ст. 157 Уголовного кодекса Российской Федерации**

Как показал анализ судебной-следственной практики применения ст. 157 УК РФ, немедленного разрешения требуют следующие проблемы: 1) порядок расчета задолженности при злостном уклонении от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, 2) критерии злостности уклонения от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, 3) определение периода задолженности, подлежащего вменению виновному.

1. Согласно ст. 38 Конституции РФ забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. В свою очередь трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

В соответствии со ст. 80 и 87 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) родители обязаны содержать своих несовершеннолетних, а также совершеннолетних, но нетрудоспособных детей, а трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей.

Законом предусмотрена возможность привлечения должника, злостно уклоняющегося от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, к уголовной ответственности – ст. 157 УК РФ.

Статья 157 УК РФ предусматривает два состава преступления.

Состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 157 УК РФ, состоит в злостном уклонении родителя от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста.

Состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 157 УК РФ, состоит в злостном уклонении совершеннолетних трудоспособных детей от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей.

Преступление, предусмотренное ст. 157 УК РФ, совершается путем бездействия, поэтому наряду с обязанностью должника платить алименты, необходимо установить возможность исполнения им такой обязанности.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.1996 № 9 «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов» (далее – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.1996 № 9) разъясняет, что длительная неуплата средств на содержание детей или родителей не может считаться уголовно наказуемой, если задолженность образовалась по уважительной причине.

Возникает вопрос, в каких случаях длительная неуплата средств на содержание детей или родителей не признается преступлением.

В соответствии с п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.1996 № 9 к уважительным причинам длительной неуплаты средств на содержание детей или родителей относятся несвоевременная выплата заработной платы, задержка или неправильное перечисление алиментных сумм банками и т.п.

Следовательно, предусмотренная п. 2 ст. 115 СК РФ ответственность не может быть возложена на плательщика, если задолженность по алиментам образовалась по вине других лиц.

Согласно ч. 2 ст. 114 СК РФ суд также вправе освободить лицо от уплаты задолженности по алиментам полностью или частично, если установит, что неуплата алиментов имела место в связи с болезнью этого лица или по другим уважительным причинам и его материальное и семейное положение не дает возможности погасить образовавшуюся задолженность по алиментам.

Преступления, предусмотренные ст. 157 УК РФ, по нашему мнению, относятся к категории длящихся.

В силу п. 4 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 04.03.1929 «Об условиях применения давности и амнистии к

длящимся и продолжаемым преступлениям» в редакции постановления Пленума Верховного Суда СССР от 14.03.1963 № 1 (далее – постановление Пленума Верховного Суда СССР) «длящееся преступление начинается с момента совершения преступного действия (бездействия)».

Пленум Верховного Суда СССР (п. 4) также разъяснил, что длящиеся преступления прекращаются вследствие действия самого виновного, направленного к прекращению преступления, или наступления событий, препятствующих совершению преступления (например, пресечение преступления правоохранительными органами).

Таким образом, своеобразие длящихся преступлений состоит в том, что они начинаются с момента совершения преступного действия (бездействия) и продолжаются на стадии оконченого преступления до наступления указанных в названном постановлении событий или совершения действий виновным.

Следовательно, преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 157 УК РФ, начинается не с момента прекращения алиментных выплат вообще, а с момента, когда уклонение от уплаты алиментов будет признано злостным, т.е. преступным.

В связи с этим в целях правильной квалификации содеянного необходимо уяснить содержание понятий «неуплата средств на содержание», «уклонение от уплаты» и «злостное уклонение».

Первое имеет сугубо гражданско-правовое значение и предполагает обязанность должника возместить сумму неуплаченных алиментов за весь период от начала уклонения до вынесения соответствующего решения суда.

Началом «уклонения от уплаты средств на содержание», на наш взгляд, надо считать день, следующий за днем внесения последнего платежа лицом (в ситуации, когда лицо первоначально платило алименты) либо с момента вступления в законную силу решения суда, обязывающего платить указанные средства, если и после этого лицо продолжало уклоняться от их уплаты.

Уклонение до определенного момента не считается преступным. Таковым оно станет в случае признания его злостным при наличии иных признаков состава, указанных в ч. 1 ст. 157 УК РФ.

При этом, формулируя обвинение, необходимо указывать весь период уклонения от уплаты алиментов, поскольку срок неуплаты – один из признаков злостности уклонения.

Характер и размер вреда, причиненного преступлением, подлежит обязательному доказыванию по уголовному делу (п. 4

ч. 1 ст. 73 УПК РФ) только в том случае, если состав преступления – материальный и последствия преступления – его обязательный признак.

Рассматриваемый состав преступления – формальный. Наступления каких-либо последствий для признания преступления окончательным законодатель не требует.

Иными словами, для решения вопроса о том, имеется ли в деянии виновного состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 157 УК РФ, необходимо учитывать не сумму неуплаченных алиментов, а наличие следующих основных признаков состава: 1) решение суда, обязывающее платить средства на содержание детей или нетрудоспособных родителей; 2) злостное уклонение от их уплаты; 3) возможность лица производить указанные платежи.

В связи с этим необходимо разрешить еще один вопрос, когда уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей становится злостным.

2. По нашему мнению, под злостностью следует понимать неисполнение виновным приговора суда, решения суда или иного судебного акта после получения письменного предупреждения, сделанного судом либо судебным приставом-исполнителем.

Признак злостности уклонения от уплаты алиментов – оценочный и может быть определен лишь применительно к обстоятельствам конкретного дела с учетом продолжительности и причин неуплаты алиментов, способов уклонения, размера задолженности, материального положения потерпевшего и его семьи, наличия официального предупреждения, факта объявления розыска в связи с сокрытием лицом своего места нахождения и т.д.

С учетом сложившейся судебной практики важным для определения злостности можно считать длительный период уклонения от уплаты алиментов, и продолжение противоправного деяния после вынесения судебным приставом-исполнителем официального предупреждения.

По сложившейся практике рассмотрения судами подобного рода дел продолжительность периода уклонения определялась формулировкой «более четырех месяцев». Представляется, что указанный период может быть использован в качестве примерного ориентира минимального срока уклонения от уплаты.

К критериям злостного уклонения от уплаты средств на содержание детей и нетрудоспособных родителей можно отнести: 1) невыполнение лицом необходимых действий для его реализа-

ции в течение определенного срока, 2) наличие реальной возможности его исполнения.

Для определения злостности также может учитываться:

сокрытие на банковских и других счетах денежных средств или появления нового источника дохода, позволяющих погасить задолженность полностью либо частично;

сокрытие наличия в собственности имущества, с которым лицо совершает сделки по отчуждению, а также сокрытие полученных от таких сделок денежных средств;

сокрытие факта занятия предпринимательской или иной деятельностью, приносящей доход;

сокрытие фактов передачи движимого имущества на хранение родственникам или знакомым;

введение в заблуждение судебного пристава-исполнителя относительно порчи, хищения или уничтожения имущества в силу стихийного бедствия, пожара, несчастного случая;

3. Изучение судебно-следственной практики показало, что немало затруднений вызывает определение периода задолженности, подлежащего вменению виновному.

Период существования задолженности, полагаем, не имеет уголовно-правового значения, поскольку может быть обусловлен причинами, не зависящими от воли виновного, и потому он не должен включаться в формулу обвинения.

Объективная сторона преступления определяется с помощью признака уклонения отплаты алиментов, продолжительность которого исчисляется с даты, следующей за днем, определенным в судебном решении или в соглашении об уплате алиментов в качестве срока первой оплаты (в отсутствие уважительной причины пропуска этого срока).

Моментом окончания уклонения в случае привлечения лица к уголовной ответственности следует считать день, предшествующий привлечению лица в качестве обвиняемого (если избиралась мера пресечения в виде заключения под стражу) либо составлению обвинительного акта (при другой мере пресечения или в ее отсутствие), поскольку указанными процессуальными решениями устанавливается предел обвинения. Следовательно, на этот же момент определяется и полный размер образовавшейся задолженности.

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

### **Защита прав лиц, потерпевших от преступлений, при отказе государственного обвинителя от обвинения**

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ уголовное судопроизводство имеет своим приоритетным назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления.

Для достижения данной цели потерпевшему предоставлен широкий круг полномочий, реализация которых направлена на возмещение причиненного ущерба и восстановление нарушенных прав. Между тем существует область процессуально-правового регулирования касательно участия потерпевшего в уголовном преследовании, в которой вопросы защиты прав потерпевшего при отказе государственного обвинителя от обвинения – одни из самых дискуссионных, разрешение которых представляется востребованной задачей не только теоретического, но и прикладного значения.

В соответствии с ч. 7 ст. 246 УПК РФ, если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа. Полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части по основаниям, предусмотренным п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ.

Не умаляя значение данных норм, направленных на защиту прав и законных интересов подсудимых от незаконного и необоснованного обвинения, следует отметить, что указанное решение государственного обвинителя автоматически влечет прекращение функции публичного уголовного преследования. В связи с этим в целях объективного анализа представляется интересной научная полемика о правовой природе факта отказа государственного обвинителя от обвинения.

Так, некоторые исследователи относят отказ от обвинения к правозащитной функции, обусловленной тем, что прокурор вы-

ступает гарантом законности, прав и свобод граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства<sup>1</sup>.

Иными авторами высказывается мнение о том, что отказ от обвинения – это совокупность процессуальных действий, образующих особое направление деятельности прокурора, противоположным функции обвинения, и осуществляется с целью прекращения (устранения) обвинения, вследствие чего может быть названа дисфункцией<sup>2</sup>.

В любом случае отнесение акта отказа государственного обвинителя от обвинения к проявлению правозащитной функции или дисфункции обвинения, либо проявлению правозащитной функции в разновидности функции уголовного преследования<sup>3</sup> – вопросы соблюдения прав лиц, потерпевших от преступлений, отнесенного УПК РФ в ст. 22 к лицам, осуществляющим уголовное преследование обвиняемого, так и остаются нерешенными.

Очевидно, что мнение потерпевшего и государственного обвинителя о виновности подсудимого и доказанности, обоснованности обвинения, не могут и не должны всегда и во всем совпадать. Государственный обвинитель представляет интересы государства, потерпевший – личные интересы в целях восстановления нарушенных прав и законных интересов, их очевидная несовместимость в силу существенного различия не требует подтверждения. Между тем при отказе государственного обвинителя от обвинения потерпевший не может продолжить участие в уголовном преследовании, и таким образом, следует констатировать очевидное недостижение целей уголовного судопроизводства.

Полагаем несправедливо положение дел, при котором лицу, потерпевшему от преступления, предоставляется право уголовного преследования по делам частного обвинения, к которым отнесены преступления небольшой тяжести, и отказано в его осуществлении по делам публичного и частно-публичного обвинения, которые причиняют более существенный вред и имеют большую общественную опасность.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Халиулин А.Г.* Уголовное судопроизводство как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 8, 13; *Сидоренко Е.В.* Правовые проблемы определения роли и процессуального положения прокурора в судебном рассмотрении уголовных дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9 и др.

<sup>2</sup> *Улиценко М.Б.* Функция обвинения в суде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 6.

<sup>3</sup> *Землянухин А.В.* Отказ от обвинения в системе уголовно-процессуальных актов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 73.

Согласно ч. 2 ст. 14 УПК РФ бремя доказывания и опровержения доводов в защиту подозреваемого или обвиняемого лежит на стороне обвинения. Потерпевший в соответствии с п. 47 ст. 5 УПК РФ отнесен к стороне обвинения. Таким образом, следуя логике трактовки данных норм видится возможным указать на наличие противоречия относительно легитимной и потенциальной возможности участия в уголовном преследовании.

Разрешение рассмотренных проблемных вопросов предлагает несколько вариантов:

отложение судебного заседания в случае отказа государственного обвинителя от обвинения в целях доведения до сведения вышестоящего прокурора и выяснения его позиции<sup>1</sup>. Подобное решение кажется не совсем удачным, поскольку, во-первых, таким образом суд нарушит принцип состязательности, поскольку само по себе направление подобного запроса носит обвинительный уклон, направленный на сохранение обвинения. Во-вторых, вышестоящий прокурор также может выразить отказ от обвинения без обязательного учета мнения потерпевшего (а в большинстве случаев – вопреки ему), что также не решает проблему. В-третьих, таким образом, могут быть существенно нарушены разумные сроки уголовного судопроизводства;

отказ государственного обвинителя от обвинения возможен только в досудебных стадиях, поскольку на досудебном производстве потерпевший располагает большим объемом прав по обжалованию действий (бездействия) и решений органов дознания, следователя, прокурора и суда<sup>2</sup>. Данное предложение также некорректно и необоснованно, поскольку, во-первых, отказ возможен исключительно в стадии судебного разбирательства по существу; во-вторых, в этом случае будут нарушены права широкого круга лиц: государственного обвинителя, основывающегося на внутреннем убеждении в виновности подсудимого, и прав самого подсудимого, поскольку, нарушается право на защиту от необоснованного, незаконного обвинения;

предоставление права поддержать обвинение в случае отказа государственного обвинителя от обвинения потерпевшему – наиболее сложное, противоречивое предложение, обоснованно вызывающее как критику, так и положительные отзывы. К отрицательным сторонам следует отнести тот факт, что потерпевшие

---

<sup>1</sup> *Амирбеков К.И.* Отказ прокурора от обвинения // Законность. 2001. № 8. С. 32.

<sup>2</sup> *Голосова С.А.* Проблема соблюдения прав потерпевшего в случае отказа прокурора от обвинения // [www.echr.ru](http://www.echr.ru) (дата обращения : 15.05.2012).

чаще – лица, юридически не квалифицированные, чье представление о сути и назначении уголовного судопроизводства, как правило, проявлением обывательского мировоззрения, основанного на чувстве мести к лицу, виновному в совершении преступления или, чаще всего, только предполагаемом в совершении преступления. Поддержание государственного обвинения потерпевшим в таком случае существенно нарушит сроки судопроизводства, создаст огромный объем очевидно ненужной работы. Рассмотренный подход осложняется дополнительно тем, что уголовно-процессуальным законодательством не предусмотрено оказание бесплатной юридической помощи потерпевшим, более того, оказание юридической помощи, консультирование государственным обвинителем потерпевшего также носит дискуссионный характер, поскольку обоснованно высказываются опасения в беспристрастности прокурора. Вместе с тем в отсутствие иных предложений, способных существенным образом изменить ситуацию, представляется наиболее реальным данный способ: в качестве примера можно указать Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, где закреплено и действует это правило.

Данная проблема, несмотря на свою очевидную неразрешенность, весьма стара. Еще в 60-х гг. XIX столетия известный английский юрист Джеймс Стифен писал: «Во-первых, многие преступления остаются безгласными, потому что никому дела нет до обнаружения их, во-вторых, многие обвинения падают вследствие крайне небрежной подготовки дела»<sup>1</sup>. Кроме того, «в настоящее время ясно, что если бы обвинение стало монополией установленных государством должностных лиц, оно легко могло бы иногда утрачивать свою энергию...казалось бы, возможно признать за каждым полноправным гражданином подавать прошения о разрешении выступить, вместе с прокурором ли или в случае отказа прокуратуры или прекращения ею преследования, вместо прокурора, в роли обвинителя или прислав поверенного»<sup>2</sup>.

На основании сказанного остается только традиционно заключить, что уголовно-процессуальное законодательство в части защиты и обеспечения прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, нуждается в постепенном, существенном переосмыслении и переработке, прежде всего, в целях надлежащего исполнения общепризнанных принципов состязательности и равноправия сторон.

---

<sup>1</sup> Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 34 (по материалам сайта [www.allpravo.ru](http://www.allpravo.ru), дата обращения : 15.06.2012).

<sup>2</sup> Там же, дата обращения : 15.06.2012.

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

**Соотношение понятий «обвинение»  
и «уголовное преследование»  
в уголовном судопроизводстве России**

Следует отметить, что в юридической литературе понятия «обвинение» и «уголовное преследование» иногда используются для обозначения одной и той же функции. Обращение к советской и современной юридической литературе по этому вопросу позволяет обнаружить следующее. Несмотря на то, что данным понятиям посвящено много работ, вопрос об их определении и соотношении остается открытым. Это легко продемонстрировать на примерах употребления термина «обвинение».

В юридической литературе обвинением называют сторону обвинения, обвинителя (обвинителей), выступающего (выступающих) в суде<sup>1</sup>; «содержание постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого»; сам акт привлечения в качестве обвиняемого и предъявления постановления<sup>2</sup>; формулировку решения по делу и др. По мнению же П.С. Элькинд, «во всех этих случаях речь идет о различных сторонах единого целого – института обвинения»<sup>3</sup>. Некоторые авторы говорят о трансформации уголовного преследования в обвинение или наоборот<sup>4</sup>.

В уголовно-процессуальной литературе широкое распространение получила трактовка обвинения в материально правовом (уголовно правовом) и процессуальном (формальном) смыс-

---

<sup>1</sup> См.: *Давыдов П.М.* Обвинение и защита // Актуальные проблемы советского уголовного процесса: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1984. С. 21.

<sup>2</sup> См.: *Давыдов П.М.* Обвинение – понятие уголовно-процессуальное // Проблемы процессуального права: сб. ученых тр. Вып. 15. Свердловск, 1971. С. 8; *Стецовский Ю.И., Ларин А.М.* Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 8; *Ларин А.М., Мельникова Э.Б., Савицкий В.М.* Уголовный процесс России: лекции-очерки / под ред. В.М. Савицкого. М., 1997. С. 156.

<sup>3</sup> *Элькинд П.С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963. С. 60, 61.

<sup>4</sup> *Макарова З.В.* Защита в российском уголовном процессе // Известие вузов. Правоведение. 2000. № 3. С. 221.

лах<sup>1</sup>. Еще в 1929 г. М.А. Чельцов-Бейбутов определял обвинение в «уголовно-материальном» смысле как «формулу обвинения, соответствующую составу преступления, описанному в определенном законе»<sup>2</sup>. Аналогичные точки зрения были высказаны и другими авторами. Обвинение рассматривалось как обвинительный тезис<sup>3</sup>, «утверждение о виновности обвиняемого в совершении преступления»<sup>4</sup>, «который обвинитель поддерживает перед судом»<sup>5</sup>; обращенное к суду требование о признании обвиняемого виновным и т.д. Вместе с тем М.С. Строгович обвинение в материальном смысле определял как «процессуальные действия, направленные на изобличение определенного лица в совершении преступления»<sup>6</sup>. Понятие обвинения в процессуальном смысле также толкуется по-разному: требование, обращенное к суду, о признании обвиняемого виновным (Н.Н. Полянский)<sup>7</sup>; поддержание обвинения в суде (М.С. Строгович и др.)<sup>8</sup>, обвинительная деятельность прокурора, следователя, потерпевшего, гражданского истца по изобличению лица безотносительно к стадии процесса (Ф.Н. Фаткуллин)<sup>9</sup>. По нашему мнению, нужно придерживаться определения, Н.Н. Полянского и М.С. Строговича, что обвинение это и обращение прокурора в суд о признании обвиняемого виновным, по какой либо статье уголовного кодекса, а если кратко, то поддержание обвинения в суде. А уголовное преследование как процессуальное действие уполномоченных на то законом органов и должностных лиц, направленных на изобличение лица в совершении преступления.

Уголовное преследование в литературе нередко называют «важнейшей частью»<sup>10</sup>, «первичной предпосылкой отправления

---

<sup>1</sup> Критику см.: *Альперт С.А.* Участники советского уголовного процесса (конспект лекции). Харьков, 1965. С. 4, 5; *Давыдов П.М., Левин Ю.Г.* Обвинение в советском уголовном процессе // Вопросы советского уголовного права и процесса: ученые записки. Т. VI. Свердловск, 1958. С. 100 – 121; *Карев Д.С.* Советский уголовный процесс. М., 1968. С. 25; *Савицкий В.М.* Государственное обвинение в суде. М., 1971. С. 45 и др.

<sup>2</sup> *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. М., 1951. С. 89.

<sup>3</sup> См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Обвинение и судебный приговор. Казань, 1965. С. 45.

<sup>4</sup> См.: *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. Т. 1: Основные положения науки советского уголовного процесса. М., 1968. С. 190.

<sup>5</sup> См.: *Элькинд П.С.* Указ. соч.

<sup>6</sup> *Строгович М.С.* Уголовное преследование в советском процессе. М., 1951. С. 63.

<sup>7</sup> См.: *Полянский Н.Н.* К вопросу о юридической природе обвинения перед судом // Известия вузов. Правоведение. 1960. № 1. С. 110.

<sup>8</sup> *Строгович М.С.* Указ. соч. С. 63

<sup>9</sup> *Фаткуллин Ф.Н.* Обвинение и его изменение в суде. Казань, 1963. С. 24.

<sup>10</sup> *Манова Н., Францифиров Ю.* Дайте время, чтобы ответить на обвинение // Рос. юстиция. 1999. № 6. С. 42.

правосудия»<sup>1</sup>, определяющей направление и границы<sup>2</sup> уголовного дела. Однако из признания такого значения не следует, что уголовное преследование можно рассматривать как главную, центральную функцию процесса, а иным функциям – защиты и разрешения дела (правосудия), нужно отвести второстепенную, вспомогательную роль.

Необходимо указать, что А.В. Федотченко разделяет точку зрения тех авторов, согласно которой, между уголовным преследованием и обвинением в процессуальном смысле имеются различия. По ее мнению, понятие «уголовное преследование» – более широкое, чем «обвинение». И отмечает, что спорным остается вопрос о том, с какого момента начинается уголовное преследование и какую деятельность оно охватывает, кроме подозрения и обвинения.

Также она соглашается с теми авторами, которые считают, что уголовное преследование осуществляется и на стадии возбуждения уголовного дела. Таким образом, оно совпадает с понятием обвинительной деятельности в широком, конституционном смысле и осуществляется с момента появления повода к возбуждению уголовного дела (так как деятельность на стадии возбуждения дела направлена на установление признаков преступления, т.е. подготовку обвинительного тезиса)<sup>3</sup>.

Иную позицию о соотношении уголовного преследования и обвинения высказал А.П. Гуляев, подчеркивая не тождественность данных понятий: «Можно обвинить лицо в совершении преступления, осуществив в отношении него до конца функцию обвинения, и в то же время освободить его от уголовной ответственности по основаниям, указанным в законе, т.е. по существу отказаться от уголовного преследования»<sup>4</sup>. Критикуя позицию А.П. Гуляева, А.Г. Халиулин справедливо отмечал: «Здесь совершенно необоснованно смешиваются понятия «уголовное преследование» и «уголовная ответственность»... уголовная ответственность – это понятие материально-правовое, относящееся к сфере уголовного права, в то время как уголовное преследование – это

---

<sup>1</sup> Мотовиловкер Я.О. О принципах объективной истины, невиновности и состязательности процесса. Ярославль, 1978. С. 77.

<sup>2</sup> Савицкий В.М. Право обвиняемого на защиту в социалистическом процессе. М., 1983. С. 25.

<sup>3</sup> Федотченко А.В. Привлечение лица в качестве обвиняемого: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>4</sup> Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе. М., 1981. С. 15.

понятие уголовно-процессуальное, отражающее наименование одной из основных уголовно-процессуальных функций»<sup>1</sup>.

В свою очередь З.Х. Шагиева считает, что функция обвинения начинает свое осуществление с формулирования по уголовному делу первоначального обвинения и может иметь место вплоть до окончательного разрешения обвинения в обращенном к исполнению вступившего в законную силу приговора суда<sup>2</sup>.

Следует указать, что, функцию обвинения принято рассматривать как процессуальную деятельность уполномоченных на то органов и лиц, направленную на изобличение лица в совершении преступления с тем, чтобы обеспечить, в конечном счете, осуждение виновного и применение к нему справедливого наказания<sup>3</sup>.

Нам представляется, что необходимо придерживаться толкования тех ученых-процессуалистов, которые под функцией обвинения понимают деятельность уполномоченных органов и лиц направленную на раскрытие преступления, доказывание виновности лица, его совершившего, с целью обеспечить правильное разрешение судом уголовного дела. Задача этой функции состоит в обеспечении безусловного изобличения перед судом лиц, совершивших преступление, неотвратимости их наказания.

Говоря об уголовно-процессуальном законодательстве РФ необходимо отметить, что оно к сожалению, однозначно не определяет, следует ли отождествлять функции «уголовного преследования» и «обвинения». Так, законодатель, исходя из смысла п. 55 ст. 5 УПК РФ, обвинение и уголовное преследование отождествляет. Однако ч. 1 ст. 20 УПК РФ упоминает об уголовном преследовании, включая обвинение в суде<sup>4</sup>.

В связи с этим представляется обоснованной точка зрения, поддержанная многими процессуалистами, о том, что «уголовное преследование» и «обвинение» соотносятся, как общее и частное<sup>5</sup>.

Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 6 УПК РФ уголовное преследование в числе прочих видов деятельности обозначено

---

<sup>1</sup> Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (Проблемы осуществления в условиях правовой реформы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 8.

<sup>2</sup> Шагиева З.Х. Функция обвинения в современной модели российского уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2007. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Савицкий В.М. Государственное обвинение в суде. М., 1971. С. 44; Строгович М.С. Курс уголовного процесса. Т. 1. М., 1968. С. 190; Элькин П.С. Указ. соч. С. 60.

<sup>4</sup> УПК РФ.

<sup>5</sup> См.: Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М., 2003. С. 51, 52.

как отвечающее назначению уголовного судопроизводства. Вопросы, посвященные уголовному преследованию, наиболее полно отражены гл. 3 УПК РФ. Различные аспекты данной деятельности регламентированы иными статьями УПК РФ, что позволяет говорить о наличии системы норм, объединенных в институт уголовного преследования. Итак, уголовное преследование представляет собой не однородное правовое явление, а деятельность, которой присущи определенные правоотношения, возникающие и видоизменяющиеся вместе с изменением уголовного судопроизводства, осуществляемые в порядке, предусмотренном законом.

Исходя из сказанного можно сделать вывод о том, что термины «обвинение» и «уголовное преследование» не равнозначны – первое – составной элемент второго. Исходя из этого, мы можем увидеть, что знак равенства между терминами «обвинение» и «уголовное преследование» ставить нельзя. Это разноплановые понятия с присущей каждому из них спецификой и определенным назначением в уголовном судопроизводстве. Итак, уголовное преследование и обвинение не есть одно и то же, поскольку не совпадают между собой по объему<sup>1</sup>. Мы хотели бы уточнить, что эти понятия разного процессуального уровня.

Н.А. Якубович отмечала, что термин «обвинение» уже термин «уголовное преследование», в который входят структурные элементы, связанные с поисковой деятельностью следователя и применением мер процессуального принуждения<sup>2</sup>.

А.Г. Халиулин, соглашаясь в целом с мнением Н.А. Якубович, особо отмечает, что «обвинение» – лишь одна из форм осуществления «уголовного преследования»<sup>3</sup>.

По нашему мнению, уголовное преследование более широкое понятие, нежели обвинение, и что обвинение осуществляется при реализации уголовного преследования.

Однако следует иметь в виду и то, что в п. 55 ст. 5 УПК РФ получило закрепление узкое понимание уголовного преследования, которое увязано с преследованием конкретного лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Но такие лица, во-первых, не всегда исчерпывают круг лиц, виновных в совершении преступления и подлежат уголовному преследова-

---

<sup>1</sup> См.: *Круглов С.В.* Осуществление функций уголовного преследования // Следователь. 2004. № 4. С. 19, 20.

<sup>2</sup> См.: *Якубович Н.А.* Процессуальные функции следователя // Проблемы предварительного следствия в советском уголовном судопроизводстве. М., 1980. С. 25.

<sup>3</sup> См.: *Халиулин А.Г.* Указ. соч. С. 29.

нию, а во-вторых, являются лицами, виновными в совершении преступления.

Верное суждение относительно приведенной ситуации высказали Н.С. Алексеев, В.Г. Даев, Л.Д. Кокорев: «...вряд ли есть необходимость в употреблении разных терминов по отношению к одному и тому же понятию...»<sup>1</sup>.

Таким образом, можно прийти к выводу что обвинение и уголовное преследование это разные процессуальные понятия.

**А.Н. Дощицын,**  
старший научный  
сотрудник НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **К вопросу о целесообразности правовой регламентации понятия «малолетний» в уголовно-процессуальном законодательстве России**

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации понятие «малолетний» не нашло своего отражения.

Употребление в отечественном законодательстве специальных терминов для обозначения возрастных характеристик субъектов правоотношений связывается прежде всего с проблематикой вменяемости. В уголовном судопроизводстве это относится прежде всего к способности участника процесса правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела и давать показания.

Как отмечает О.Х. Галимов, сам по себе детский возраст не служит основанием для выдвижения предположения о невменяемости ребенка. Вместе с тем возникает вопрос о том, можно ли определить предельный возраст, до достижения которого вменяемость не наступит<sup>2</sup>. Проблема эта весьма сложная, ведь на формирование психического облика детей даже одного и того же возраста влияет множество различных факторов: воспитание, ок-

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. Воронеж, 1980. С. 122.

<sup>2</sup> Галимов О.Х. Малолетние лица в уголовном судопроизводстве. СПб., 2001. С. 12.

ружение, индивидуальные особенности мировосприятия и т.д. Таким образом, возникает необходимость в разграничении субъектов уголовно-процессуальных отношений по возрастному признаку, что в свою очередь предполагает целесообразность правового закрепления соответствующих дефиниций. К одной из них следует отнести понятие «малолетний».

В буквальном смысле слово «малолетний (-я)» имеет двухкорневую основу: «мало» и «лет». В русском языке «мало» употребляется в смысловом значении: «с малым», «с малым количеством»<sup>1</sup>. Одним из значений слова «лета» является «возраст», «года»<sup>2</sup>. Понятие «малолетний (-я)» определено как: 1) «детский, детского возраста»<sup>3</sup>, и 2) «ребенок, малолетний мальчик, малолетняя девочка»<sup>4</sup>.

Начиная с римского права, при определении возрастных параметров, законодатель исходил из теории климактерических периодов Гиппократ, согласно которой материальные элементы человеческого тела меняются каждые 7 лет, в связи с чем обновляется и духовный облик человека. В римском праве устанавливались три возрастные группы физических лиц: 1) в возрасте до 7 лет, являющихся полностью недееспособными — *infantes*; 2) в возрасте от 7 до 14 лет (для юношей) и 12 лет (для девушек), обладающих ограниченной (частичной) дееспособностью — *impuberes*; 3) в возрасте до 25 лет, достигших совершеннолетия, но над которыми устанавливались попечительство (для юношей) или опека (для девушек) — *minores*<sup>5</sup>.

Не вдаваясь подробно в исторический анализ правовых актов России отметим, что законодатель того времени использовал дифференцированный подход, разграничивая субъектов правоотношений по возрастному критерию и определяя детские возрастные группы.

Так, в 1669 г. в качестве дополнения Соборного Уложения 1649 г. появилась норма, в которой устанавливалось, что наказание в виде смертной казни «отрокам» до 7 лет не назначалось<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 338.

<sup>2</sup> Там же. С. 324.

<sup>3</sup> Там же. С. 339.

<sup>4</sup> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 2007. С. 425.

<sup>5</sup> Галимов О.Х. Указ. соч. С. 13.

<sup>6</sup> Соборное уложение 1649 г. // Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 3. Акты Земских соборов / под ред. О.И. Чистякова. М., 1985. С. 116.

В Указе Екатерины II от 26.06.1765 «О производстве дел уголовных учиненных несовершеннолетними, и о различии наказания по степени возраста преступников» предусматривался прямой запрет на применение пыток к малолетним детям до 10 лет. Эти лица передавались для исполнения наказания родителям или помещику<sup>1</sup>.

В советской России также издавались нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы ювенальной юстиции. Например, 04.03.1920 Совет Народных Комиссаров издал декрет «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях», согласно которому суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упразднялись. Кроме того, в Инструкции Комиссии по делам несовершеннолетних 1920 г. выделялась самостоятельная категория – «малолетние» и определялись ее возрастные рамки – до 14 лет. В первом Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР, утвержденном постановлением ВЦИК от 15.02.1923, отражено, что малолетним является лицо, не достигшее 14 лет. Таким образом, исторический опыт использования термина «малолетний» обращает внимание на его самостоятельное значение<sup>2</sup>.

В современном российском законодательстве субъекты правоотношений подразделяются на две возрастные группы: достигшие и не достигшие совершеннолетия (восемнадцатилетия). Для обозначения лиц, не преступивших эту возрастную черту, употребляется термин «несовершеннолетние». Вместе с тем в ряде отраслей права в рамках несовершеннолетия выделяется самостоятельная категория – малолетние лица. Так, в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» устанавливается, что «опека – форма устройства *малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) ...*». В ч. 1 ст. 28 ГК РФ указано, что «за *несовершеннолетними, не достигших четырнадцати лет (малолетними)* сделки ... могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны». В ч. 2 и 3 указанной правовой нормы также используется понятие «малолетний». В п. 1 ч. 1 ст. 85 Налогового кодекса РФ говорится, что «органы опеки и попечительства, воспитательные... учреждения ... обязаны сообщать ... об опеке, по-

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XVII. СПб.: Типография II Отделения собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830. С. 174, 175.

<sup>2</sup> Галимов О.Х. Указ. соч. С. 17, 18.

печительстве и управлении имуществом *малолетних*, иных несовершеннолетних физических лиц ... в налоговые органы...». В п. 1 ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О полиции» установлен запрет на применение специальных средств в отношении малолетнего и изъятия из этого правила. Аналогичные правовые нормы содержатся в ч. 3 ст. 11.3 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи», ч. 5 ст. 15 Федерального закона «О ведомственной охране», ч. 4 ст. 27 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О государственной охране».

Уголовный кодекс РФ также содержит специальные нормы, охраняющие интересы малолетних. Например, уголовная ответственность предусмотрена за убийство *малолетнего* (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ), умышленное причинение *малолетнему* тяжкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст. 111 УК РФ); умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью *малолетнему* (п. «в» ч. 2 ст. 112 УК РФ); заведомое оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни или здоровья состоянии и лишенного возможности принять меры к самосохранению, в том числе и *по малолетству* (ст. 125 УК РФ); изнасилование потерпевшей, *не достигшей четырнадцатилетнего возраста* (п. «б» ч. 4 ст. 131 УК РФ); насильственные действия сексуального характера в отношении лица, *не достигшего четырнадцатилетнего возраста* (п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ) и т.д.

Как видно, законодатель употребляет термин «малолетний» как тождественный понятию «лицо, не достигшего четырнадцатилетнего возраста».

Это следует из четкого определения понятия «малолетний» (например, в ГК РФ, Федеральном законе «Об опеке и попечительстве»), а также из использования в отдельных отраслях права этого термина наряду с тождественным по смыслу понятием – «лицо, не достигшее четырнадцатилетнего возраста».

Вместе с тем, как уже отмечалось, в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве термин «малолетний» распространения не получил. В статьях УПК РФ малолетние участники процесса обозначаются как «потерпевшие и свидетели в возрасте до четырнадцати лет» (ч. 1 ст. 191 УПК РФ).

Сложностей в решении вопроса о том, каким процессуальным статусом обладают малолетние участники процесса не возникает. Исходя из того, что данные лица не могут быть привле-

чены к уголовной ответственности в связи с недостижением соответствующего возраста, они являются потерпевшими или свидетелями. Но следует учитывать, что принимать участие в уголовном судопроизводстве могут лишь те дети, которые способны правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать показания. Ребенок, который в силу своего психофизиологического состояния (младенческого возраста или наличия тяжелого психиатрического заболевания) не может давать показания по объективным обстоятельствам не является свидетелем в уголовно-процессуальном смысле. Однако, если ему причинен вред, он обладает статусом потерпевшего независимо от того, участвует ли он в процессе реально.

Итак, малолетний участник уголовного судопроизводства – это ребенок, которому не исполнилось 14 лет, обладающий процессуальным статусом потерпевшего или свидетеля.

Есть ли необходимость дополнения УПК РФ рассматриваемым понятием? На первый взгляд, его законодательное закрепление не представляет никакой ценности. Но это не совсем верно. Надо констатировать, что обеспечение прав и законных интересов детей в уголовном процессе в настоящее время определено в международных документах в качестве приоритетной задачи, а в России эта сфера деятельности является основной частью назначения уголовного судопроизводства. За последнее время возросло количество уголовных дел, в которых в том или ином статусе принимают участие малолетние лица, в связи с чем к данной категории субъектов требуется повышенное внимание.

Термин «малолетний» целесообразно ввести в уголовно-процессуальное законодательстве России по следующим основаниям.

Во-первых, содержание этого понятия нашло свое законодательное закрепление в других отраслях права.

Во-вторых, уголовное судопроизводство России с участием детей ведется при определенных процессуальных гарантиях защиты прав и законных интересов детей. Это отражено в ряде норм, регламентирующих процессуальные правила производства следственных и иных процессуальных действий с малолетними лицами. Так, в ч. 1 ст. 191 УПК РФ говорится о том, что допрос потерпевшего и свидетеля в возрасте до четырнадцати лет производится с участием педагога.

В-третьих, в связи с тем, что к данной категории субъектов уголовного судопроизводства требуется повышенное внимание,

законодательное закрепление в УПК РФ термина «малолетний» оказало бы дисциплинирующее влияние на всех участников процесса, подчеркивая особую важность самостоятельного правового статуса малолетнего потерпевшего или свидетеля.

**И.А. Захарова,**  
аспирант Санкт-Петербургского  
юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Теоретические и прикладные вопросы участия прокуратуры в правотворческой деятельности**

На современном этапе развития российского общества, многие сферы общественных отношений претерпевают реформирование, что выражается, прежде всего, в действующем законодательстве. По этой причине качество нормативно-правовой базы государства – один из факторов стабильного функционирования общества. Однако необходимо признать, что российское законодательство обладает такими, снижающими его регулятивное воздействие на отношения, характеристиками, как пробелы в правовом регулировании отношений, и, одновременно, множественность и дублирование нормативных правовых актов, регламентирующих схожие отношения, коллизии и несогласованность норм правовых актов различного уровня.

Не ставя задачи исследовать все причины, детерминирующие низкое качество современной нормативно-правовой базы, отметим, что отчасти подобная ситуация обусловлена федеративным устройством государства с распределением полномочий по принятию нормативных правовых актов между органами власти всех публично-правовых образований России, с дополнительным расщеплением их между органами законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти, и вызванной данными причинами слабостью системных связей перечисленных органов.

Существенное значение в компенсации перечисленных факторов, полагаем, имеет участие в правотворческой деятельности прокуратуры Российской Федерации<sup>1</sup>, что обусловлено тем, что,

---

<sup>1</sup> См. п. 4 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 7, ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

во-первых, система органов прокуратуры, построенная на принципах централизации, единоначалия, законности и независимости, имеет свои звенья на всех уровнях политической системы и наделена полномочиями по взаимодействию со всеми ветвями государственной власти, структурно не входя ни в одну из них; и, во-вторых, цели деятельности прокуратуры – это верховенство закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Результаты проведенного автором исследования отдельных вопросов участия прокуратуры в правотворческой деятельности позволили сформулировать следующие основные выводы.

Опираясь на результаты историко-правового исследования регламентации участия российской прокуратуры в правотворческой деятельности и сравнительно-правового исследования компетенции отдельных зарубежных прокуратур в сфере совершенствования законодательства, а также на выработанный в ходе международных встреч вывод об отсутствии единых стандартов построения и деятельности прокуратур различных государств, полагаем, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности – закономерно возникшая и существовавшая на протяжении длительного периода функция российской прокуратуры, способы реализации которой детерминированы социально-экономическими, политическими, правовыми и иными факторами.

Придерживаясь высказанной в литературе позиции о том, что правозащитная деятельность прокуратуры – это комплексное направление, включающее правозащитное содержание всех надзорных и иных функций прокуратуры, в том числе и участия прокуратуры в правотворческой деятельности. Усиление правозащитного элемента участия прокуратуры в правотворческой деятельности отвечает задачам современного этапа развития российского государства, ориентированного на приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина.

Проведенное исследование места прокуратуры в системе разделения властей и ее роли элемента механизма сдержек и противовесов, позволяют утверждать, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности преследует цель необходимого ограничения и обеспечения эффективного осуществления законодательной ветви власти.

Придерживаясь традиционных подходов к определению участия прокуратуры в правотворческой деятельности в качестве

самостоятельной функции, считаем, что предмет последней – это законность нормативных правовых актов в широком смысле слова, включающая в себя социальные, политические, экономические и регулятивные требования к нормативным правовым актам.

На основе анализа правовой регламентации института мониторинга правоприменения, а также сформированного общей теорией права понятия о правовом мониторинге (иначе, мониторинге законодательства и правоприменительной практики), как составляющей правотворческой деятельности, считаем, что проводимый органами прокуратуры мониторинг состояния законности правотворчества и правоприменительной практики, рассматриваемый ранее преимущественно как вид деятельности, обеспечивающий реализацию всех надзорных и ненадзорных функций прокуратуры, с учетом современного состояния законодательства и теории права, необходимо понимать в качестве вида деятельности исключительно функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности.

На основе анализа содержания проводимой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, полагаем, что предметом данной деятельности являются некоторые из требований законности нормативных правовых актов в широком смысле слова, в связи с чем проведение прокуратурой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов представляет собой вид деятельности, реализующий функцию участия прокуратуры в правотворческой деятельности.

Поскольку предмет проводимой органами прокуратуры правовой оценки проектов нормативных правовых актов – это требования законности нормативных правовых актов, как в узком, так и в широком смысле слова, данный вид деятельности прокуратуры реализует как ее надзорную функцию, так и функцию участия в правотворческой деятельности. Поскольку рассматриваемый вид деятельности направлен на предупреждение готовящихся нарушений законности и в целях эффективности прокурорской деятельности, заключение на проект нормативного правового акта прокурору необходимо готовить лишь в случае выявления нарушений тех или иных требований законности, при этом, не реагируя на проекты нормативных правовых актов, соответствующие требованиям законности.

Эффективному осуществлению прокурорами своих полномочий будет содействовать разработанная нами на основе предложенных теорией права этапов правотворчества этапизация участия прокуратуры в правотворческой деятельности, которая выражается в следующем:

оценка эффективности правового регулирования общественных отношений;

подготовка предложения об изменении (о дополнении, об отмене или о принятии) законов и иных нормативных правовых актов;

реализация предложения об изменении (о дополнении, об отмене или о принятии) законов и иных нормативных правовых актов.

Рекомендации, выработанные в результате научного подхода при решении основных теоретических и прикладных проблем участия прокуратуры в правотворческой деятельности, применяются в работе органов прокуратуры в целях оптимизации организации и методики участия в правотворческой деятельности.

**М.М. Какителашвили,**  
старший научный сотрудник  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Вопросы прокурорского надзора за соответствием правовых актов социального характера**

В условиях провозглашения Российской Федерации, как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, особое значение отводится правовым актам социального характера, принимаемым органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В связи с этим прокурорский надзор за законностью правовых актов социального характера, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, остается одним из приоритетных направлений, который должен осуществляться постоянно и целенаправленно.

Принцип верховенства закона и разграничения полномочий по нормотворчеству между Российской Федерацией и ее субъектами, а также органами местного самоуправления закреплено в ст. 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ и получают развитие в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

ных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3) и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 7).

Анализ статистических данных, записок прокуроров субъектов РФ и других материалов показал, что наибольшее число незаконных правовых актов содержится в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (количество выявленных незаконных правовых актов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина почти в два раза больше, чем в других сферах общественной деятельности).

Одна из основных причин этого положения – недостатки в организации органами государственной власти и местного самоуправления работы по своевременному мониторингу федерального законодательства и внесению изменений в региональные и муниципальные нормы в соответствии с изменениями на федеральном уровне, и чаще всего служат основанием для вмешательства органов прокуратуры и оспаривания нормативных правовых актов, прежде всего – органов местного самоуправления.

При этом количество протестов приносимых органами прокуратуры на незаконные нормативные правовые акты в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина с каждым годом увеличивается.

Негативная составляющая – это значительное увеличение за прошлые годы количество отклоненных протестов прокуроров на незаконные нормативные правовые акты в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Однако снижение показателей по выявлению и оспариванию незаконных нормативных правовых актов в некоторых регионах связано с превентивной работой органов прокуратуры, направленной на предотвращение принятия незаконных правовых актов.

Общие методические ориентиры по надзору в рассматриваемой сфере основаны на приказах Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Надзор за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления социального характер подчи-

няется общим правилам и требованиям, предъявляемым к организации работы органов прокуратуры, но имеют и свои особенности<sup>1</sup>.

Значительное количество нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, порой нарушают права граждан, в том числе в наиболее значимых сферах: здравоохранения, образования, культуры, оказания социальных услуг, а люди не всегда могут защитить свои права, в том числе в судах общей юрисдикции. Так, прокуратура г. Костромы в судебном порядке оспорила отдельные положения городского муниципального нормативного акта, которыми были увеличены нормативы потребления коммунальных услуг, что повлекло для населения рост тарифа на теплоснабжение. В этом проявляется социальная значимость проводимой органами прокуратуры работы.

Именно принятие мер прокурорского реагирования часто способствует восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, в том числе относящихся к социально незащищенным категориям. Прокурор Новгородской области опротестовал нормы ст. 2 Закона области «О мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которым в нарушение федерального закона срок предоставления указанных мер соцзащиты ограничивался достижением 23-летнего возраста. Протест удовлетворен, нарушение прав граждан устранено<sup>2</sup>.

Региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления зачастую принимаются не соответствующие требованиям действующего законодательства нормативные правовые акты, регулирующие вопросы социальной защиты и социальной поддержки инвалидов, а также их несвоевременной реализации ввиду ненадлежащего финансирования. По протесту прокурора Мурманской области приведены в соответствие с действующим законодательством отдельные положения Порядка предоставления мер социальной поддержки по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, утвержденного правительством Мурманской области

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Настольная книга прокурора: практич. пособие* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. М., 2012; *Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов* / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М., 2010.

<sup>2</sup> По данным официального сайта Генеральной прокуратуры РФ <http://genproc.gov.ru/news/news-73162/>.

от 06.04.2009 № 160-ПП, которые содержали ограничения прав граждан на свободный выбор места жительства.

В большинстве случаев основаниями для оспаривания служило несоответствие региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству, превышение компетенции при их принятии, несвоевременное приведение в соответствие с изменившимся федеральным законодательством. К примеру, прокурором Магаданской области принесен протест на постановление администрации области от 24.02.2005 № 36-па «О Правилах обязательного медицинского страхования граждан в Магаданской области», которое с 01.01.2011 вступило в противоречие с нормами Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», исключивших региональные нормативные правовые акты из числа источников права в указанной сфере правоотношений<sup>1</sup>.

Материалы прокурорских проверок свидетельствует, что оценка законности нормативного правового акта социального характера на предмет соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству позволяет выделить несколько стадий:

1. Оценка правового акта на соответствие Конституции РФ (возможность Генерального прокурора РФ в установленных случаях обращаться в Конституционный Суд РФ), а также оценка на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ (в настоящее время в ряде субъектов РФ соответствующие прокурорам предоставлено право на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов).

2. Оценка правового акта с точки зрения определенной законом процедуры его принятия, порядка вступления в законную силу, опубликования (обнародования) и регистрации, если таковая требуется.

3. Оценка соблюдения установленной законодательством конкретной формы (вида) правового акта.

4. Оценка правового акта с позиции соблюдения установленных законом предмета ведения, компетенции и полномочий органа или должностного лица, его принявшего.

5. Оценка соответствия федеральному законодательству нормативных положений, закрепленных в анализируемом право-

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитические материалы к оперативному совещанию по подведению итогов работы органов прокуратуры в Дальневосточном федеральном округе за первое полугодие 2011 г. по данным Управления Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе.

вом акте. Необходимо определить, соответствует ли вновь созданная норма регионального закона Конституции РФ, федеральному законодательству, а если анализируется правотворчество органа местного самоуправления, то законодательству субъекта РФ.

Основаниями для признания нормативного правового акта социального характера противоречащим федеральному законодательству являются:

неправильное толкование федерального и регионального законодательства, на основании которого создается правовая норма;

несоответствие вновь создаваемого правила поведения целям нормотворчества, прямо обозначенным в законе;

отсутствие механизмов обеспечения законной реализации принятой нормы. Оно может привести как к появлению неприменимых в принципе норм права, так и к нарушению федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы граждан;

закрепление в региональном законодательстве норм утративших силу, выводов судебных органов по конкретным делам или несвязанных с регулируемыми отношениями действующих норм под видом применения «аналогии права»;

несоответствие фактически регулируемых отношений федеральному и региональному законодательству, на основании которого создается новая правовая норма.

Важный индикатор состояния законности принимаемых нормативных правовых актов социального характера – надзор органов прокуратуры в сфере исполнения органами государственной власти субъектов РФ требований ст. 80, 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части приведения в соответствие с федеральным законодательством региональных нормативных правовых актов, содержащие такие же положения, какие были признаны неконституционными решениями Конституционного Суда РФ.

Так, прокуратурой Приморского края установлено, что отдельные положения Закона края «О государственной гражданской службе Приморского края» не соответствуют правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик», поскольку дублируют Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По

предложению прокуратуры края в Законодательном Собрании края создана межведомственная рабочая группа по разработке новой редакции указанного краевого закона, исключаяющей такое дублирование. Законопроект планируется к внесению на рассмотрение в 2012 г.

На территории одного субъекта Федерации могут располагаться сотни муниципальных образований, у каждого из которых есть своя правовая база, ведут нормотворческую деятельность десятки органов государственной власти, осуществление надзора за законностью принимаемых на территории субъекта нормативных правовых актов требует со стороны прокурорских работников значительных усилий.

Прокуратура Псковской области с целью оптимизации прокурорского надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов использует информационно-правовую систему «Мониторинг законодательства Псковской области» (подсистема «Анализ»), содержащую результаты предварительного машинного анализа региональных и муниципальных нормативных правовых актов, в том числе социального характера, на предмет их соответствия изменениям в федеральном законодательстве<sup>1</sup>.

Положительно зарекомендовало себя такое организационное решение, когда усилия прокуроров сосредоточены отдельно на представительных органах государственной власти субъекта Федерации, на оценке законности уставов муниципальных образований и правовых актов органов исполнительной власти субъектов (администрацией субъекта).

Учитывая вышеизложенное полагаем, что в ходе надзорных проверок прокурору необходимо сосредоточиться на выяснении следующих обстоятельств:

соответствие вида нормативного правового акта предписываемый законодательством форме при принятии его органами представительной и исполнительной власти;

отсутствие в принятом нормативном правовом акте утративших силу положений федерального законодательства;

соответствие вида и правовой силы акта компетенции органа, издавшего нормативный правовой акт;

правильности толкования субъектом правотворчества федерального закона при принятии на его основе или во исполнение федерального закона нормативного правового акта регионального уровня;

---

<sup>1</sup> Тимофеев С.В. Новые технологии для осуществления прокурорского надзора // Законность. 2011. № 5. С. 37 – 38.

соответствие законоположений в законе целям и предмету регулирования;

наличие правовых актов, необходимых для обеспечения реализации сформулированных в законе обязательных правил поведения.

Наличие хотя бы одного из перечисленных оснований (за исключением последнего) говорит о дефектности и требует принятия мер прокурорского реагирования в форме протеста.

**К.В. Камчатов,**  
ведущий научный сотрудник  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **К вопросу об актуальности исследований в сфере процессуального положения лиц, потерпевших от преступления**

Разносторонние аспекты функционирования процессуальной фигуры потерпевшего от преступления стали наиболее популярны для исследования за последнее время. Как представляется этому есть логическое объяснение. Неоднозначно встреченный и оцененный УПК РФ как новый, неотработанный на практике основной отраслевой нормативный правовой акт создал плодотворный фундамент для научных изысканий. Анализ научных работ по рассматриваемой тематике позволяет говорить, что в сферу интересов исследователей попадает весь спектр элементов процессуального статуса лиц, потерпевших от преступления в уголовном судопроизводстве: понятийный аппарат, конституционные гарантии потерпевшего, специфика и характер его участия в уголовном преследовании, баланс объема и возможностей реализации прав обвиняемого и потерпевшего, их участие в формировании доказательственной базы, проблемы реализации международных принципов защиты жертв преступлений в отечественной и зарубежной правоприменительной практике, сравнительно-правовые, а также исторические аспекты и др. Сегодня можно услышать, что научных интерес к фигуре потерпевшего искусст-

венно завышен, тема «избита», бесперспективна и не заслушивается такого пристального внимания. Так ли это или нет? Предлагаем разобраться.

Прежде всего, обратимся к философским парадигмам общественных процессов, в которых потерпевший выступает как неотъемлемый элемент – причина и следствие, добро и зло, единство и борьба противоположностей. Исходя из указанных основополагающих категорий связка «преступник-жертва» неизменно сопровождает любой социум независимо от его природы и особенностей функционирования, из динамики развития которого невозможно исключить пострадавшее лицо. К сожалению, в современном российском обществе проблема функционирования фигуры потерпевшего от преступления весьма актуальна исходя из его криминогенной характеристики. В данном случае исследование дискуссионных вопросов самого явления потерпевшего как участника отечественного уголовного процесса представляется целесообразным для разработки и апробирования основ его системной уголовно-процессуальной характеристики в отечественном правовом поле.

Не менее важным вопросом в обоснование актуальности исследования рассматриваемой тематики является проблема уровня и структуры виктимности, о чем свидетельствует официальная статистика. Так, ежегодное сокращение абсолютных показателей зарегистрированных преступлений, отмеченное с 2006 г., не отражает реального состояния преступности в стране. Проведенные научными сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ исследования по ежегодному мониторингу латентной преступности позволяют констатировать, что уровень фактической преступности более чем в восемь раз превышает уровень зарегистрированной, а пострадавшими от преступления в 2009 г. считают себя около 15% опрошенных (при ошибке репрезентативности 1,5%)<sup>1</sup>. В настоящее время предпосылок для изменения такого положения нет. Данная негативная тенденция – следствие ряда факторов, среди которых необходимо особо отметить правовую неграмотность населения, отсутствие общероссийской системы оказания ранней юридической, психологической, ресоциальной помощи, недоверие к правоохранительным органам со стороны населения, многочисленные нарушения при разрешении сообщений о преступлении и др. Не последнюю роль в формировании мировоззрения пострадавшего от преступления оказывает

---

<sup>1</sup> См. *Исследование латентной преступности: материалы круглого стола* / отв. ред. С.М. Иншаков. М., 2010. С. 6.

факт дисбаланса правовых возможностей защиты прав и интересов потерпевшего и обвиняемого как участников процесса и приоритета их обеспечения в уголовном судопроизводстве в отношении последнего. В результате отмечается стойкое нежелание пострадавших обращаться в правоохранительные органы по причине осознания потенциально неэффективной защиты со стороны закона, не обеспечение возмещения причиненного вреда, доступа к правосудию. Кроме перечисленных факторов одну из центральных ролей играют особенности уголовно-процессуального законодательства, изначально имевшие место в принятом в 2001 г. УПК РФ и не подвергающихся существенным изменениям в части процессуального статуса лиц, потерпевших от преступления. По нашему мнению, это основной аргумент в подтверждение актуальности исследования в рассматриваемом направлении.

Нельзя не отметить в целом непродуктивное взаимодействие науки и практики. Разработчиками УПК РФ и законодателями не были учтены многие предложения научного сообщества по совершенствованию процессуального статуса потерпевшего в уголовном судопроизводстве. Так, практически остались без внимания (совершенствования) понятийный аппарат, институт заявителя, специфика участия представителей потерпевшего, несовершеннолетнего потерпевшего и др. Изменения в УПК РФ после 2001 г. в большинстве случаев носили косметический характер, целью которых было исправление первоначальных просчетов нормотворчества в рассматриваемой сфере<sup>1</sup>. В настоящее время к приоритетным направлениям научных разработок относятся вопросы имплементации практики Европейского Суда по правам человека, разработки алгоритма функционирования потерпевшего как самостоятельной фигуры, осуществления различного вида поддержки (эффективная государственная защита, квалифицированная юридическая помощь, разностороннее информационное обеспечение, материальное обеспечение как способ оказания оперативной помощи некоторым категориям лиц: малоимущие, одинокие, несовершеннолетние, инвалиды, престарелые и др.).

Практика последних десяти лет свидетельствует о ряде проблем межотраслевого соотношения и взаимодействия правовых норм. Закрепленные в тексте Конституции Российской Федерации положения в полной мере не нашли своего воплощения в отраслевых нормах, что основательно нивелирует их ценность в ка-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Камчатов К.В.* Потерпевший в уголовно-процессуальном законодательстве / Наследие юридической науки и современность: материалы заседаний V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26 – 28 мая 2010 г.) / отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2011. С. 356 – 362.

честве основополагающих гарантий. Декларируемые принципы в виде доступа лиц, потерпевших от преступления к правосудию и возмещения причиненного преступлением вреда по большинству преступлений остаются не достижимыми или не до конца реализуемыми. По прошествии десятилетнего срока действия УПК РФ можно с уверенностью констатировать практически полное отсутствие доступного и эффективного механизма реализации международных и конституционных гарантий потерпевших от преступления в сфере отечественного уголовного судопроизводства.

И последнее. Потерпевший как участник уголовного процесса не может появиться и участвовать в расследовании преступления без решений представителей соответствующих государственных органов. Несмотря на свою процессуальную самостоятельность в разрешенных законом рамках (заявление ходатайств, представление доказательств, участие в судебном следствии, поддержании обвинения по делам частного обвинения и др.) в абсолютном большинстве случаев характер и объем его процессуальных действий менее чем полностью зависит от решений лиц, осуществляющих полномочия по расследованию, контролю и надзору и они не всегда по тем или иным причинам действуют в интересах потерпевшего и иных лиц, выступающих в уголовном судопроизводстве для обеспечения и защиты его прав и законных интересов (представители, законные представители). Эта проблематика многоаспектна и сложна, требует постоянного прикладного исследования. Ее разрешение возможно путем разработки перечня федеральных и ведомственных нормативных правовых актов, реализованных посредством принципов гармонизации, непосредственного действия, взаимообеспечения.

Как видно из представленного краткого обобщения проблема функционирования потерпевшего как участника уголовного процесса носит межотраслевой, системный характер, поэтому ее научное разрешение должно основываться на понимании целостности элементов его правового положения, ядром которого выступает его уголовно-процессуальный статус.

Отправная точка научного разрешения рассматриваемой проблематики – преимущественно концептуальный подход. Как верно сказал судья Верховного Суда Российской Федерации профессор Н.А. Колоколов, «необходима разработка и принятие концепции построения и развития УПК РФ, иначе процесс его совершенствования напоминает постоянное подставление тазов под

дырявый потолок»<sup>1</sup>. В качестве подтверждения правильности указанного подхода необходимо указать, что первые шаги в реализации данного направления сделали Общественная палата и Следственный комитет Российской Федерации в виде проекта федерального закона «О потерпевших от преступлений»<sup>2</sup>. В свою очередь концепция, как руководящая идея, видится фундаментом для построения эффективного механизма реализации обеспечения прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступления на всех стадиях отечественного уголовного процесса. По нашему мнению, концептуальный подход лучше всего может быть реализован посредством разработки модельного закона о потерпевших от преступления, основная цель которого видится в апробации имеющегося научного и практического опыта, а также создании основы для разработки модели функционирования института потерпевшего от преступления в рамках нового УПК РФ.

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

**Эффективность уголовно-правовых норм,  
направленных на борьбу с использованием  
фирм-однодневок для совершения  
противоправных действий**

Федеральным законом от 07.12.2011 № 419-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) был дополнен ст. 173<sup>1</sup> и 173<sup>2</sup>, предусматривающими уголовную ответственность

---

<sup>1</sup> Из выступления на межведомственной научно-практической конференции «Уголовно-процессуальный закон: состояние и направления совершенствования», посвященной 10-летию принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Московский университет МВД РФ, 16.12.2011).

<sup>2</sup> *Бастрыкин А.И.* Об итогах работы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации за 2010 г. и о задачах Следственного комитета Российской Федерации на 2011 г. // Вестн. Следственного комитета Российской Федерации. 2011. № 1. С. 6.

за создание (содействие созданию) так называемых фирм-однодневок.

По сути, новые нормы частично заменили ст. 173 УК РФ «Лжепредпринимательство», утратившую силу после вступления в силу Федерального закона от 07.04.2010 № 60-ФЗ. Она предусматривала ответственность за создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность, имеющее целью получение кредитов, освобождение от налогов, извлечение иной имущественной выгоды или прикрытие запрещенной деятельности, причинившее крупный ущерб гражданам, организациям или государству. Данное преступление относилось к категории преступлений средней тяжести.

Уголовные дела по ст. 173 УК РФ возбуждались крайне редко, несмотря на обилие в России фирм-однодневок. Основная проблема, с которой сталкивались правоохранительные органы при возбуждении уголовных дел, – это доказывание наличия специальной цели (получение кредитов, освобождение от налогов, извлечение иной имущественной выгоды или прикрытие запрещенной деятельности) и причинение крупного ущерба гражданам, организациям или государству.

Названные криминообразующие признаки существенно сужали сферу применения ст. 173 УК РФ и, соответственно, снижали эффективность борьбы с созданием фирм-однодневок.

Несомненное достоинство ст. 173<sup>1</sup> УК РФ, предусматривающей ответственность за образование юридического лица через подставных лиц, – отсутствие указания на специальный мотив или цель, а также то обстоятельство, что данный состав преступления относится к числу формальных. Это позволит более широко применять рассматриваемую норму.

Тем не менее ст. 173<sup>1</sup> УК РФ не лишена недостатков, которые могут повлиять на эффективность ее применения. Так, диспозиция ч. 1 содержит новое для российского законодательства понятие «подставное лицо», содержание которого раскрывается в примечании к ст. 173<sup>1</sup> УК РФ. В соответствии с ним под подставными лицами в названной статье понимаются лица, являющиеся учредителями (участниками) юридического лица или органами управления юридического лица, путем введения в заблуждение которых было образовано (создано, реорганизовано) юридическое лицо.

Следовательно, в ст. 173<sup>1</sup> УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за образование юридического лица не через лю-

бых подставных лиц, а только через тех, кто был введен в заблуждение. Подобная законодательная регламентация объективной стороны преступления небезупречна, поскольку диспозицией нормы не охватываются случаи создания фирм-однодневок через лиц, действующих умышленно. Такие деяния широко распространены и представляют общественную опасность.

Кроме того, как показывает анализ практики прокурорского надзора, в большинстве случаев незаконного образования юридических лиц регистрация производится по документам людей, ведущих асоциальный образ жизни, предоставляющих свои документы за вознаграждение и не интересующихся, для каких целей последние используются. Таким образом, основание рассматривать это обстоятельство как введение в заблуждение отсутствует, и соответственно, отсутствуют основания для привлечения лица, незаконно образующего юридическое лицо, к уголовной ответственности по ст. 173<sup>1</sup> УК РФ.

Не охватывается диспозицией рассматриваемой нормы и такое деяние, как образование юридического лица с использованием незаконно приобретенных документов (например, по утерянному паспорту). Как показывает практика, это один из самых распространенных способов создания фирм-однодневок.

Преступление, предусмотренное ст. 173<sup>1</sup> УК РФ, считается оконченным с момента государственной регистрации создания или реорганизации юридического лица. Последующая деятельность от имени или в интересах юридического лица, образованного через подставное лицо, не охватывается диспозицией ст. 173<sup>1</sup> УК РФ. В связи с этим необходимо согласиться с позицией органов прокуратуры, отменяющих на основании ч. 1 ст. 10 УК РФ постановления о возбуждении уголовного дела в тех случаях, когда юридическое лицо было организовано до вступления в силу Федерального закона от 07.12.2011 № 419-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Факт деятельности такого юридического лица на момент вступления в силу названного Федерального закона не служит основанием для привлечения лица, организовавшего юридическое лицо, к уголовной ответственности по ст. 173<sup>1</sup> УК РФ.

Перечень квалифицирующих признаков в ч. 2 ст. 173<sup>1</sup> УК РФ представляется не полным. Так, в п. «а» ч. 2 следует предусмотреть такой признак, как совершение преступления организованной группой, а не только группой лиц по предварительному сговору. В качестве квалифицирующего признака законодатель не предусмотрел причинение крупного ущерба, что представля-

ется неверным. Указанные обстоятельства значительно повышают общественную опасность содеянного и требуют соразмерного наказания.

В ст. 173<sup>2</sup> УК РФ законодатель закрепил четыре самостоятельных состава преступления: а) предоставление документа, удостоверяющего личность, б) выдача доверенности, в) приобретение документа, удостоверяющего личность, г) использование персональных данных, полученных незаконным путем, если все указанные деяния совершены для образования (создания, реорганизации) юридического лица в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами или иным имуществом.

Эффективность применения ст. 173<sup>2</sup> УК РФ может быть снижена в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, содержание статьи не соответствует ее наименованию. Из названия статьи «Незаконное использование документов для образования (создания, реорганизации) юридического лица» следует, что диспозиции закрепленных в ней норм должны предусматривать действия, представляющие собой незаконное использование документов для образования юридического лица. Однако анализ ч. 1 и 2 ст. 173<sup>2</sup> УК РФ показывает, что все предусмотренные в них деяния, за исключением использования персональных данных (ч. 2), сами по себе не являются использованием документов для образования (создания, реорганизации) юридического лица, а лишь преследуют такую цель. Предоставление документа и выдача доверенности (ч. 1), приобретение документа (ч. 2) – все эти действия представляют собой приготовление к использованию документов.

Во-вторых, законодательная конструкция цели преступления чрезмерно усложнена – это образование юридического лица, в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами или иным имуществом. Наличие подобной «двойной» цели сужает сферу применения статьи настолько, что она, возможно, пополнит ряд так называемых мертвых норм.

Действительно, как показывает практика прокурорского надзора, лица, предоставляющие свои документы либо выдающие от своего имени доверенность, ведут асоциальный образ жизни, их не интересует дальнейшая судьба этих документов или доверенности. Указанные лица, как уже отмечалось, не преследуют цели образования юридического лица, которое в свою очередь осуществляется в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сдел-

ками с денежными средствами или иным имуществом. Единственная цель, которую зачастую преследуют лица, предоставляющие документы или выдающие доверенность, – это получение вознаграждения (как правило, незначительного).

Весьма важен с точки зрения правоприменения вопрос о моменте окончания преступления, предусмотренного ст. 173<sup>2</sup> УК РФ. Подобную конструкцию состава преступления (деяние, совершаемое для каких-либо целей в будущем) законодатель использует нечасто. Примером сходного по конструкции состава преступления может служить состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 210 УК РФ (создание преступного сообщества (преступной организации) в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений либо руководство таким сообществом (организацией) или входящими в него (нее) структурными подразделениями).

Состав преступления, предусмотренного ст. 173<sup>2</sup> УК РФ, – формальный, преступление считается оконченным с момента фактического совершения деяния (предоставления документа, удостоверяющего личность, выдачи доверенности, приобретения документа, удостоверяющего личность, использования персональных данных, полученных незаконным путем), т.е. создания условий, свидетельствующих о готовности к образованию юридического лица и совершению одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами или иным имуществом. В каждом случае необходимо устанавливать конкретные обстоятельства, свидетельствующие о направленности умысла лиц, образующих юридическое лицо при помощи документов, доверенности или персональных данных, указанных в ст. 173<sup>2</sup> УК РФ.

Рассматриваемое преступление считается оконченным независимо от того, образовано юридическое лицо или нет. Исходя из буквального толкования данной нормы, следует, что приобретение документа, удостоверяющего личность, для образования юридического лица в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами или иным имуществом, является приготовлением к организации юридического лица в указанных целях.

Тем не менее, анализ санкций ч. 2 ст. 173<sup>2</sup> и ч. 1 ст. 173<sup>1</sup> УК РФ показывает, что за приобретение документа, удостоверяющего личность, совершенное для образования юридического лица в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с финансовыми операциями либо сделками с денежными

средствами или иным имуществом, предусмотрено более строгое наказание, чем за образование юридического лица через подставных лиц. Подобный дисбаланс санкций норм уголовного закона недопустим.

Само по себе приобретение документа, удостоверяющего личность, нельзя признать общественно опасным деянием, которое должно влечь уголовную ответственность. Если в приобретении документов отсутствуют признаки хищения, содеянное необходимо признать административным правонарушением и предусмотреть за его совершение административную, а не уголовную ответственность.

Более детальное исследование этих проблем требуется проводить с опорой на эмпирическую основу, ведь именно практика определяет необходимость уголовно-правовых запретов, позволяет выявить пробелы в законодательстве, обнаружить трудности в применении уголовно-правовых норм и оценить их эффективность. Юридическая наука имеет ограниченные пределы прогнозирования возможных пробелов в уголовно-правовом законодательстве, поскольку реальная жизнь намного богаче научных представлений о развитии социальных явлений. Проанализировать материалы правоприменительной практики в настоящий момент не представляется возможным ввиду фактического отсутствия таковой.

**Н.В. Коваль,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Семейное неблагополучие как детерминанта жестокости обращения с детьми**

В причинном комплексе жестокого обращения с детьми задействован целый ряд взаимосвязанных криминогенных факторов. Жестокое обращение с детьми – это проявление насильственной, бытовой, семейной, сексуальной преступности, а значит, для него характерны и детерминанты названных сегментов преступности. Кроме того, по результатам проведенного нами исследования<sup>1</sup>, было установлено, что жестокое обращение с детьми

<sup>1</sup> Анкетный опрос несовершеннолетних – учащихся семи общеобразовательных школ г. Москвы, экспертных опросов учителей, работников правоохранительных органов.

порождается комплексом специфических факторов, присущих именно данному виду преступного поведения. В их числе перво-степенное место принадлежит семейному неблагополучию.

Законодательное определение данного понятия отсутствует, вместе с тем, в науке уголовного права его наиболее удачно сформулировала А.Э. Побегайло<sup>1</sup>, признавая таковым нарушение в структуре и (или) в функциях семьи, которое, отрицательно отражаясь на процессе усвоения несовершеннолетним социального опыта, способствует развитию его антиобщественного (в том числе и преступного) поведения, виктимизации подростка и развитию у него нервно-психических аномалий. В числе наиболее значимых факторов семейного неблагополучия, которые и сами по себе – детерминанты жестокого обращения с ребенком нами определены:

**а) алкоголизм и наркотизация родителей.** Алкоголизм и бытовое пьянство выступают одним из важнейших криминогенных факторов насилия в семье<sup>2</sup>. В этом убеждены и опрошенные нами несовершеннолетние (86,1%), и помощники прокуроров (51%). Систематическое пьянство и алкоголизм в семье, даже без явно выраженного насилия по отношению к детям, сами по себе могут рассматриваться как форма жестокого обращения с детьми, поскольку дети в таких семьях испытывают острые и даже мучительные переживания. Известно, что алкоголь (особенно в больших дозах) обуславливается проявлением ранее фиксированной установки, выражающейся в привычном аморальном поведении либо в психологической готовности к нему<sup>3</sup>. Переходный период в экономике, падение производства, инфляция, рост безработицы и экономическая неопределенность крайне тяжело сказывается на населении. Еще одна форма ухода от тяжелой реальности, наряду с алкоголизмом, – обращение к наркотикам<sup>4</sup>. Употребление взрослыми наркотиков, как фактор детерминирующий жестокость в их поведении, отметили более половины опрошенных детей (60,1%). Как правило, поведение лиц склонных к употребле-

---

<sup>1</sup> Побегайло А.Э. Семейное неблагополучие в системе детерминации преступного поведения несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 67.

<sup>2</sup> Шахов В.И. Насилие в семье: уголовно-правовое и криминологическое значение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 9.

<sup>3</sup> Волкова А.Е. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, связанных с жестоким обращением с детьми: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 84.

<sup>4</sup> Курченко В.Н. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: уголовно-правовой и уголовно-процессуальные аспекты. СПб., 2003. С. 46.

нию алкоголя и наркотиков, отягощено психофармакологическими проблемами и аффективными нарушениями, среди них: агрессивность, гиперсексуальность, раздражительность, нарушения координации, ослабленный контроль над своим поведением, снижение критики, изменения личности и др.<sup>1</sup>

**б) семейные конфликты как между родителями, так и другими членами семьи.** По данным Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>, для семейной обстановки, предшествующей совершению насильственных преступлений, характерно наличие длительных, систематически повторяющихся конфликтов, скандалов, в ходе которых члены семьи подвергаются унижениям, издевательствам, побоям, оскорблениям, что у детей вызывает чувство страха и незащищенности. Данный фактор подтверждается более чем половиной опрошенных нами несовершеннолетних (55%), при этом детьми указан тот факт, что в ситуации скандала ребенок чаще всего попадает «под горячую руку». Негативное влияние семейной конфликтности на личность ребенка проявляется как бы в двух планах. С одной стороны, ребенок с раннего детства становится постоянным свидетелем родительских размолвок, ссор и скандалов. С другой стороны, он может стать объектом эмоциональной разрядки конфликтующих родителей, которые свои проблемы загоняют вглубь, а раздражение по поводу недовольства друг другом выплескивают на ребенка. Кроме того, ребенок может стать своеобразным орудием разрешения родительских споров, когда каждый пытается укрепить собственные позиции путем «перетягивания» ребенка на свою сторону<sup>3</sup>.

**в) материальная необеспеченность семьи.** К данному признаку, который способствует проявлению жестокости по отношению к детям, по мнению 12% опрошенных помощников прокуроров, и 3% учителей относятся, как правило, тяжелые жилищные и материальные условия, в результате которых не удовлетворяются основные потребности ребенка (одежда, питание, образование, лечение, досуг и др.)<sup>4</sup>. Возникающая бедность зна-

---

<sup>1</sup> Малкина-Пых И.Г. Виктимология. Психология поведения жертвы. М., 2010. С. 402.

<sup>2</sup> Справочные материалы Управления анализа и обобщения судебной практики Верховного Суда РФ о подвергнутых насилию несовершеннолетних по изученным уголовным и гражданским делам за первое полугодие 2010 г.

<sup>3</sup> Побегайло А.Э. Указ. соч. С. 92.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Яковлева Н.Г., Величко О.И. Правовые проблемы защиты детей, находящихся в условиях семейного неблагополучия // Правовые и криминологические проблемы защиты прав несовершеннолетних: сб. науч. тр. Ч. 2 / отв.ред. О.В. Пристанская. М., 2009. С. 4, 5.

чительной части семей с детьми ведет к ухудшению условий воспитания и содержания в них детей, снижается доступность общего и профессионального образования, качественных медицинских услуг, культурной сферы, ухудшаются жилищные условия. Все большее число детей растет в так называемых материнских семьях, без достаточной материальной поддержки отцов.

**2) педагогическая несостоятельность родителей в вопросах воспитания детей.** Ослабевают воспитательный потенциал определенной части семей, что ведет к разрушению нравственных устоев, утрачиванию фундаментальных человеческих ценностей. Данный фактор был отмечен учителями (6,3%) и помощниками прокуроров (3,1%). При этом первые указали также на незрелость, отсутствие внутренней культуры и «собственное бессилие» родителей в вопросах воспитания детей в семье. В ходе исследования мы предложили несовершеннолетним указать меры дисциплинарного воздействия, которые, на их взгляд, наиболее часто применяют к детям в семье. Опрашиваемые отметили следующие: окрики – 43,9%, лишение на длительное время прогулок и досуга – 33,9%, оскорбительные выражения в адрес ребенка («дурак», «идиот» и пр.) – 28,1%, разовые шлепки 16,3%, постановка в угол – 9,7%, нецензурная брань в адрес ребенка – 9,3%, тычки, затрецины – 7,7%, угрозы физическим насилием, побоями – 4,4%, принуждение к тяжелому, монотонному и бессмысленному труду – 4,1%, угрозы разглашения сведений позорящих ребенка и иной информации личного характера – 3,6%, периодические порки – 2,8%, лишение пищи – 2,4%, систематическое применение телесных наказаний – 1,8%.

Учащимся также было предложено написать, какие меры дисциплинарного воздействия обычно практикуют их родители. Полученные данные мы условно разделили на две группы, а именно:

1) правомерные меры, когда родители: *беседуют, читают нотации, лекции, лишают телевизора и компьютера, прогулок, денег, делают замечания, влияют своим авторитетом, обижаются и не разговаривают, привлекают к общественным работам – сходить в магазин, убрать в комнате, заставляют все переделывать, гулять и заниматься с младшей сестрой (братом);*

2) неправомерные меры дисциплинарного воздействия, когда родители: *кричат, ругают, объявляют бойкот, угрожают лишением чего-либо, выражаются нецензурной бранью, ущемляют в правах, выгоняют из дома, трясут как грушу, шантажируют, дают подзатыльник, закрывают в туалете.*

Надо заметить, что физическое наказание детей весьма часто практикуется в современных семьях, что также подтверждают данные выборочного обследования Центра оперативных и прикладных исследований института социологии РАН, проведенного в апреле – мае 2009 г., согласно которым 51,8% современных родителей прибегали к физическому наказанию в воспитательных целях, 1,8% утверждает, что делали это часто, 17,8% – иногда, 31,4% – редко.<sup>1</sup> Данные, полученные учеными соцфака МГУ им. Ломоносова, указывают, что 60% самих родителей считают допустимым физическое наказание, так же как и 46% детей<sup>2</sup>. Однако согласно позиции Верховного Суда РФ подобные способы воспитания, выражающиеся в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей, являются проявлением жестокого обращения с ними<sup>3</sup>, независимо от того, какими целями в воспитании ребенка руководствовались родители либо лица, их заменяющие. В этом отношении можно лишь привести хорошее высказывание С.Л. Сибирякова, что «необходимость прибегать к наказанию есть проявление банкротства ваших методов воспитания и доказательство того, что авторитет утерян или же еще не приобретен»<sup>4</sup>.

Вместе с тем нельзя забывать и о том, что жестокость порождает жестокость, а психологическая травма тесно связана с детской агрессивностью<sup>5</sup>. Такая трансформация зачастую становится определяющей стороной жизни ребенка, толкая его на путь беспризорности и безнадзорности, что также может обуславливать его преступное поведение, формируя криминальную личность несовершеннолетнего<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Дети в трудной жизненной ситуации: новые подходы к решению проблем.* М., 2010. С. 10, 11.

<sup>2</sup> *Данные* исследования, проведенного в 2010 г. учеными соцфака МГУ им. Ломоносова по теме: «Проблема насилия в отношении детей в городе Москве» // Московский комсомолец. 2011. 15 июля.

<sup>3</sup> См.: п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 № 6).

<sup>4</sup> *Сибиряков С.Л.* Ребенок в опасности (как предупредить беду: наркоманию, пьянство, насилие, преступность...). СПб., 2002. С.91.

<sup>5</sup> *Побегайло А.Э.* Указ. соч. С. 92, 93; *Никитина А.А.* Криминологическая характеристика предупреждения бытового насилия в отношении несовершеннолетних: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 9.

<sup>6</sup> Данный вопрос достаточно полно освещен в цитируемой работе А.Э. Побегайло (С. 108 – 110), а также у *Шестакова Д.А.* (См.: Семейная криминология: Криминофамилистика. СПб., 2003).

**К.А. Комогорцева,**  
аспирант Санкт-Петербургского  
юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

## **Содержание и проблемы реализации новелл апелляционного производства по уголовным делам**

Реформирование отечественного уголовно-процессуального законодательства ознаменовалось важным этапом с принятием Федерального закона 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»<sup>1</sup> (далее Федеральный закон № 433-ФЗ). Данным Законом в УПК РФ введена глава 45<sup>1</sup> о новом порядке апелляционного пересмотра судебных решений по уголовным делам, статьи которой вступят в законную силу с 01.01.2013. В то же время часть норм указанного закона, регламентирующая процедуру пересмотра промежуточных судебных решений по уголовным делам верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда (далее – суда уровня субъекта Российской Федерации) в апелляционном порядке, применяется уже с 01.05.2011. Остановимся на некоторых положениях Федерального закона № 433-ФЗ о производстве в суде апелляционной инстанции.

Главное достижение новых норм УПК РФ – это расширение круга судебных инстанций, решения которых могут быть обжалованы в апелляционном порядке. Если в настоящее время апелляционному пересмотру подлежат решения по уголовным делам только мировых судей, то с 01.01.2013 в апелляционном порядке могут быть обжалованы, кроме того, решения, постановленные районным судом, гарнизонным военным судом и судом уровня субъекта РФ. При этом все решения районного суда и итоговые решения суда уровня субъекта РФ будут пересматриваться в апелляционном порядке в судебной коллегии по уголовным делам вышестоящего суда, а промежуточные решения суда уровня субъекта РФ с 01.05.2011 пересматриваются в судебной коллегии по уголовным делам этого же суда. Последнее положение может

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 45.

вызвать вопросы о целесообразности своего существования, а именно: не повлияет ли пересмотр судебных решений суда уровня субъекта РФ судьями этого же суда на объективность и беспристрастность принятого апелляционной инстанцией решения и в целом на качество правосудия. С другой стороны, А.С. Червоткин отмечает, что «такая мера значительно облегчит доступ к правосудию, приблизит его к месту совершения преступления, месту проживания участников процесса с тем, чтобы уголовное дело было рассмотрено без неоправданной задержки, а заинтересованные лица имели реальную возможность принять участие в судебном заседании»<sup>1</sup>.

Упоминая итоговое и промежуточные судебные решения, необходимо отметить, что данные понятия впервые введены в УПК РФ Федеральным законом № 433-ФЗ. Согласно п. 53<sup>2</sup> ст. 5 УПК РФ к итоговым судебным решениям относятся приговор, иное решение суда, вынесенное в ходе судебного разбирательства, которым уголовное дело разрешается по существу, а все остальные определения и постановления суда, за исключением итогового судебного решения, п. 53<sup>3</sup> ст. 5 УПК РФ определяет как промежуточные судебные решения.

Разделяя итоговое и промежуточные судебные решения, УПК РФ в ч. 1 ст. 389<sup>1</sup> наделяет правом апелляционного обжалования осужденного, оправданного, их защитников и законных представителей, государственного обвинителя и (или) вышестоящего прокурора, потерпевшего, частного обвинителя, их законного представителя и представителя, при этом не упоминая лиц, в отношении которых выносится промежуточное судебное решение: подозреваемый, обвиняемый, подсудимый. Также законодатель не упоминает о лице, в отношении которого выносится постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Однако текст статьи закрепляет право на апелляционное обжалование и иных лиц в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы. Внесение данного положения в УПК РФ разрешило возникавшие вопросы в связи с ограничением круга лиц, наделенных правом апелляционного обжалования согласно действующей ч. 4 ст. 354 УПК РФ. Фактически ч. 1 ст. 389<sup>1</sup> УПК РФ предоставляет право апелляционного обжалования всем лицам, чьи права и законные интересы нарушает судебное решение, даже если они не были участниками судебного разбирательства.

---

<sup>1</sup> Червоткин А.С. Изменение порядка обжалования промежуточных решений судов областного уровня // Уголовный процесс. 2011. № 3. С. 36.

Положительный момент Федерального закона № 433-ФЗ состоит в значительном расширении перечня решений, принимаемых судом апелляционной инстанции по результатам пересмотра решений нижестоящей инстанции, в сравнении с закрепленным в действующей редакции УПК РФ.

Так, согласно ч. 1 ст. 389<sup>20</sup> УПК РФ в результате рассмотрения уголовного дела в апелляционном порядке суд принимает одно из решений:

- 1) об оставлении приговора, определения, постановления без изменения, а жалобы или представления без удовлетворения;
- 2) об отмене обвинительного приговора и о вынесении оправдательного приговора;
- 3) об отмене обвинительного приговора и о вынесении оправдательного приговора;
- 4) об отмене приговора, определения, постановления суда первой инстанции и о передаче уголовного дела на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции со стадии подготовки к судебному заседанию или судебного разбирательства;
- 5) об отмене оправдательного приговора и о вынесении оправдательного приговора;
- 6) об отмене определения или постановления и о вынесении обвинительного или оправдательного приговора либо иного судебного решения;
- 7) об отмене приговора, определения, постановления и о возвращении дела прокурору;
- 8) об отмене приговора, определения, постановления и о прекращении уголовного дела;
- 9) об изменении приговора или иного обжалуемого судебного решения;
- 10) о прекращении апелляционного производства.

Из четырех видов решений суда апелляционной инстанции, предусмотренных ч. 3 ст. 367 УПК РФ, три вида решений перешли в ч. 1 ст. 389<sup>20</sup> УПК РФ, за исключением возможности отмены оправдательного приговора с вынесением обвинительного приговора. Обратившись к п. 2 ч. 2 ст. 389<sup>32</sup> УПК РФ, мы видим, что в качестве одного из решений, которые должна содержать резолютивная часть обвинительного апелляционного приговора указано решение «об отмене оправдательного приговора суда первой инстанции и о вынесении обвинительного приговора». Такое существенное противоречие в нормах только принятого и еще не вступившего в силу закона недопустимо, поскольку приведет к возникновению затруднения в принятии решений при рассмотрении уголовных дел в суде апелляционной инстанции. Наличие же возможности поворота к худшему при пересмотре судебного решения присуще исключительно рассмотрению уголовного дела в апелляционном порядке. Пункт 3 ч. 3 ст. 367 УПК РФ предусматривает право апелляционной инстанции на отмену оправдательного приговора суда первой инстанции и постанов-

ление обвинительного приговора. Однако указанная возможность имеет ограничения, а именно: оправдательный приговор может быть отменен судом апелляционной инстанции с вынесением обвинительного приговора только по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего, частного обвинителя или их представителей на необоснованность оправдания подсудимого (ч. 1 ст. 370 УПК РФ), – т.е. апелляционный суд без наличия указанного представления (жалобы) по своей инициативе не вправе постановить решение, ухудшающее положение оправданного в суде первой инстанции лица.

Указанное ограничение в возможности поворота к худшему при принятии решения в суде апелляционной инстанции закреплено в ст. 389<sup>24</sup> УПК РФ. Так, обвинительный приговор, определение, постановление суда первой инстанции могут быть изменены в сторону ухудшения положения осужденного, а оправдательный приговор суда первой инстанции может быть отменен судом апелляционной инстанции с передачей уголовного дела на новое судебное разбирательство не иначе как по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего, частного обвинителя, их законных представителей и (или) представителей.

Решения суда апелляционной инстанции по уголовному делу могут быть обжалованы в дальнейшем в вышестоящую инстанцию. В настоящее время жалобы на решение суда апелляционной инстанции приносятся в течение 10 суток с момента его провозглашения в кассационный суд. Согласно ч. 4 ст. 391 УПК РФ (в редакции Федерального закона № 433-ФЗ) определение и постановление суда апелляционной инстанции будут вступать в законную силу немедленно после их провозглашения и могут быть пересмотрены в дальнейшем в кассационном и надзорном порядках, а также в порядке возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. Классическая европейская модель предусматривает возможность сторон обратиться с жалобой в вышестоящий кассационный суд на не вступившее в законную силу решение суда апелляционной инстанции. Несмотря на зарубежный, а также имеющийся собственный опыт, российское уголовно-процессуальное законодательство пошло по пути отказа от предоставления 10-суточного срока на обжалование не вступившего в силу решения суда апелляционной инстанции.

Согласно ст. 389<sup>9</sup> УПК РФ суд апелляционной инстанции проверяет по апелляционным жалобам, представлениям законность, обоснованность и справедливость решения суда первой инстанции. А в кассационном порядке решение суда апелляцион-

ной инстанции в соответствии ст. 401<sup>1</sup> УПК РФ будет подвергаться проверке только на предмет его законности. Этим положением разграничиваются компетенции апелляции и кассации, поскольку в настоящее время на основании ч. 1 ст. 360 УПК РФ и в апелляционном и в кассационном порядке суд проверяет законность, обоснованность и справедливость судебного решения.

Законность судебного решения означает выполнение судом при его постановлении всех необходимых норм как материального, так и процессуального закона, т.е. его формально-юридическое соответствие закону. Свойство обоснованности судебного решения предполагает, что содержащиеся в нем выводы основаны на проверенных и оцененных в суде допустимых доказательствах, объективность и достоверность которых не вызывает сомнений. Право проверки как исследованных в суде первой инстанции, так и дополнительно представленных сторонами доказательств, т.е. пересмотр фактической стороны уголовного дела, – исключительная компетенция суда апелляционной инстанции. Исключение из пределов рассмотрения уголовного дела в кассационной инстанции обоснованности судебного решения и оставление права проверки только его законности, т.е. на предмет выявления юридических ошибок, соответствует представлению о кассации в ее классическом варианте. Таким образом, с 1 января 2013 г. апелляционный суд останется единственной инстанцией (после суда первой инстанции), обладающей правом проверки уголовного дела по существу.

Интеграция России в мировое сообщество ставят перед ней задачи по приведению уголовно-процессуального законодательства в соответствие с международными стандартами. Принятие Федерального закона № 433-ФЗ представляет собой большой шаг на пути к обеспечению равного доступа всех граждан к правосудию и эффективной судебной защите их прав и свобод. Среди несомненных достоинств новых норм выделяется расширение круга лиц, наделенных правом апелляционного обжалования, а также расширение перечня решений, принимаемых судом апелляционной инстанции. Несмотря на это, Федеральный закон № 433-ФЗ имеет противоречия и вызывает ряд вопросов, на некоторые из которых предпринимается попытка обратить внимание в данной статье. Однако в полной мере оценить преимущества и недостатки измененных Федеральным законом № 433-ФЗ норм УПК РФ возможно после вступления их в законную силу с 1 января 2013 г.

**И.Ф. Кульмашева,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

## **Правопросветительская деятельность в системе функций прокуратуры Российской Федерации: проблемы правовой регламентации**

1. Правовое воспитание – обязательный составной компонент идеологической функции любого государства. Нормы международного права, – частью нашей правовой системы, устанавливающие определенные стандарты в области организации правового просвещения, игнорировать которые мы не вправе<sup>1</sup>. Кроме того, кардинальные политические и экономические реформы в России в постсоветский период, вступление ее в Совет Европы, формирование правового государства и гражданского общества на принципах демократии требуют принятия эффективных мер по правовому просвещению населения: организации юридического всеобуча как единой общегосударственной программы, охватывающей все слои населения. Обеспечение гражданам доступа к официальной информации сформулировано как обязанность государства, как одно из условий законопослушного поведения<sup>2</sup>.

2. Вместе с тем образование и просвещение человека в области прав – важное условие создания эффективной системы предупреждения правонарушений, формирования культуры прав человека. Проблема в сфере просвещения и образования в этой области в России остается весьма актуальной, поскольку для большинства российских граждан характерны правовой нигилизм и инфантилизм<sup>3</sup>, а развитие правовой грамотности и правосозна-

---

<sup>1</sup> В силу ч. 4 ст.15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ – составная часть правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

<sup>2</sup> Статья 29 Конституции РФ гарантирует это право.

<sup>3</sup> По инициативе Фонда «Общественный вердикт» 18 – 23 декабря 2008 г. проведен опрос российского населения на тему: «Информированность российских граждан о деятельности правоохранительных органов», который показал, что для населения России характерно представление об органах правоохраны прежде всего как о силовых, репрессивных структурах, правовая культура граждан России весьма низкая и слабо институционализирована: к ее распространению и укреплению почти не подключены школа, СМИ, публичная сфера; у большинства населения при нарушении их прав нет навыков обращения в общественные организации, к компетентным специалистам. Электронный ресурс: [http://www.publicverdict.org/upload\\_files/File/otchet\\_19022009.pdf](http://www.publicverdict.org/upload_files/File/otchet_19022009.pdf).

ния граждан теперь – приоритетное направление государственной политики Российской Федерации<sup>1</sup>. Во исполнение намеченной государственной политики в сфере преодоления правового нигилизма принят Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым устанавливаются основные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации и организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Подчеркивая важность реального обеспечения оказания бесплатной юридической помощи, законодатель ввел в этом законе ст. 13, возлагающую на прокуроров надзор за исполнением законов в данной области, всеми субъектами, указанными в ст. 15 Закона, тем самым актуализировав это направление деятельности органов прокуратуры.

3. Прокуратура РФ, как многофункциональный конституционный государственный правовой институт по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, обладая широким кругом полномочий, как важный механизм правовой системы в реализации государственной политики, не должна и не может оставаться в стороне от этой важной повседневной деятельности, являющейся неотъемлемым условием построения подлинно правового государства. Однако правопросветительская деятельность органов прокуратуры в качестве самостоятельной ее функции законодательно не регламентирована, указано лишь, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ; информируют органы государственной власти, органы местного самоуправления и население о состоянии законности<sup>3</sup>. Но с каждым годом работа прокуратуры в данном направлении актуализируется, как того требуют приказы Генерального прокурора РФ, появляются новые формы, методы и средства ее осуществления, данная деятельность входит в обязательную форму отчетности<sup>4</sup> и

---

<sup>1</sup> См.: *Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан*, утв. Президентом РФ 28.04.2011 Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 мая.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

<sup>4</sup> См.: приказ Генерального прокурора РФ от 07.06.2010 № 247 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию со средствами массовой информации» по форме СМИ и Инструкции по его составлению.

считается неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений<sup>1</sup>. Приказами Генерального прокурора РФ<sup>2</sup> определены предмет, объект, субъекты и задачи правопросветительской и праворазъяснительной деятельности прокуратуры, а также полномочия, формы, методы и средства их осуществления.

4. *Цель деятельности прокуратуры в сфере правового просвещения* состоит в достижении высокого уровня правосознания, юридической осведомленности каждого, сформировании и развитии правовой культуры общества в целом, отсутствие правового нигилизма и других деформаций правосознания. *Специальные задачи правопросветительской и праворазъяснительной деятельности прокуратуры РФ* определены в преамбуле приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 (а также и в других приказах и указаниях Генерального прокурора РФ) – максимально использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. *Объект* правопросветительской и праворазъяснительной деятельности органов прокуратуры РФ – это все категории граждан, но в первую очередь молодежь, наиболее остро воспринимающая отрицательные последствия экономического кризиса и правового нигилизма<sup>3</sup> и менее защищенные слои общества, а также должностные лица, особенно органов уголовной и административной юрисдикции, которые, по роду деятельности, в наибольшей степени вовлечены в сферу правоотношений, связанных с защитой и реализацией прав граждан, законных интересов общества и государства. *Субъектами* правопросветительской и праворазъяснительной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры РФ, являются участники этих отношений: прокурор – с одной стороны и граждане, работники СМИ, правозащитных организаций, юридических клиник, должностные лица, служащие федеральных органов государственной власти, органов государствен-

---

<sup>1</sup> См.: ч. 2 п. 1 приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

<sup>2</sup> См. напр.: приказы от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» и другими приказами и указаниями Генерального прокурора РФ.

<sup>3</sup> См.: *Шишкин В.В.* Программа борьбы с коррупцией: желаемое, но невозможное // Безопасность бизнеса. 2008. № 4.

ной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и др. участники – с другой. Приказом Генерального прокурора РФ № 182 определены основные направления правопросветительской деятельности прокуратуры: пропаганда права, разъяснение норм законодательства, взаимодействие с органами государственной власти, общественными институтами, средствами массовой информации, а также формы ее осуществления: чтение лекций, проведение бесед, выступления в СМИ, участие в парламентских слушаниях, научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах» и др.<sup>1</sup> Вместе с тем правопросветительская деятельность прокуратуры подразделяется на два вида: 1) специальная деятельность прокуратуры, направленная непосредственно на формирование правовой культуры и правосознания граждан, преодоления правового нигилизма в обществе; 2) правопросветительская деятельность прокуратуры, осуществляемая интегрировано с иными ее функциями<sup>2</sup>.

5. Полномочия прокурора в сфере правового просвещения представляют собой совокупность его прав и обязанностей, установленных законодательством<sup>3</sup>, а также приказами и указаниями Генерального прокурора РФ<sup>4</sup>.

6. Ограничивая пределы правопросветительской деятельности прокуратуры необходимо учитывать, что прокуратура России – это в первую очередь конституционный орган надзора, основная функция которого – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также и выполнение и иных функций, предусмотренных федеральным законом<sup>5</sup>. Поэтому правопросветительская деятельность прокуратуры РФ должна осуществляться в той мере, в какой она направлена на достижение основных целей прокуратуры: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняе-

---

<sup>1</sup> См. напр.: п. 2, 4 приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» и др.

<sup>2</sup> П. 2 приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182.

<sup>3</sup> Напр.: ч. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре предусмотрено, что прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве материалов; ч. 3 ст. 5 Закона о прокуратуре предусмотрено, что никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок до их завершения и др.

<sup>4</sup> См. напр.: преамбула, п. 3, 7 приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182, п. 1.3 приказа Генерального прокурора РФ от 23.10.2009 № 341 и др.

<sup>5</sup> В силу ч. 2 ст. 3 Закона о прокуратуре: «На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами».

мых законом интересов общества и государства<sup>1</sup>. Вместе с тем эта деятельность прокуратуры должна быть целенаправленной, на основании результатов надзорной, координационной, правотворческой и иной работы, ориентированной на правовое просвещение субъектов, формирующих законодательную политику и правоприменительную практику государства. Этим определяются пределы и приоритеты участия прокуратуры в правовом просвещении граждан.

7. Таким образом, деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению и разъяснению законодательства обладает всеми признаками самостоятельной функции прокуратуры РФ. Однако правопросветительскую, праворазъяснительную деятельность прокуратуры следует определить, как *производную* от основного предназначения и определяющих целей деятельности данного государственного института, а также от иных ее функций (в первую очередь профилактической или предупредительной) функцию прокуратуры. Вместе с тем праворазъяснительная деятельность присуща любой функции прокуратуры (надзорной, координационной, правотворческой, участия в рассмотрении дел в суде и т.д.). Например, элементы праворазъяснительного характера присутствуют в речи государственного обвинителя, в акте прокурорского реагирования, при разрешении жалоб и обращений заявителей, личном приеме граждан, а также и при осуществлении иных предусмотренных законом полномочий.

8. В научной литературе высказывались различные суждения относительно места и роли правового просвещения в системе функций прокуратуры РФ. Однако в большинстве случаев данную деятельность рассматривают как составляющую часть иных видов и направлений деятельности прокуратуры: профилактической работы, взаимодействия с органами публичной власти и институтом гражданского общества<sup>2</sup>, правотворческой деятельности<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: *Винокуров А.Ю.* О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участия в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской науч.-практич. конф. (7 – 8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 41 – 46; *Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003 С. 139; Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: методич. пособие / под ред. А.И. Алексеева. М., 2004. С. 6 – 13.

<sup>3</sup> *Бессарабов В.Г.* Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы регламентации) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1. С. 20 – 24.

9. Учитывая значимость и процессы развития правопросветительской и праворазъяснительной деятельности целесообразно поднять регламентацию данной деятельности на уровень функции прокуратуры: внести изменений в ст. 1 Закона о прокуратуре, дополнив ее еще одной функцией – осуществление правового просвещения, правовой пропаганды, а также разъяснение норм действующего законодательства РФ.

**Е.А. Куницына,**  
аспирант Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Некоторые проблемы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства**

1. Для России – мировой лесной державы качественное осуществление прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства – обязательная норма. Экономика страны, особенно ее лесных регионов, напрямую зависит от рационального функционирования лесного комплекса, поскольку именно лесной комплекс, как правило, определяет значительную доходную часть экономики лесных субъектов страны.

В лесных регионах России надзор за исполнением лесного законодательства – одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, которые в рамках предоставленных им законом полномочий наладили достаточно эффективный механизм его осуществления.

Прокуроры в рамках надзорной деятельности предотвращают и пресекают лесные правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба, осуществляют постоянный мониторинг исполнения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления законодательства в указанной сфере. При этом в своей деятельности прокуроры руководствуются положениями приказа Генерального прокурора РФ от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий», а также указания Генерального прокурора РФ от 11.05.2011 № 127/7

«Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

2. В целях надлежащего обеспечения законности в стране лесное законодательство должно быть усовершенствовано, поскольку в связи с его «недоработками» на практике возникают многочисленные проблемы, в том числе при осуществлении прокурорского надзора за его исполнением.

Так, в последние годы особо острая проблема общегосударственного масштаба – это проблема лесных пожаров. Ежегодно пожарами уничтожаются сотни тысяч гектаров лесов, ценные природные комплексы, гибнут люди, имущество. В 2011 г. площадь лесных возгораний с начала пожароопасного сезона по сравнению с 2010 г. выросла почти втрое. Должностные лица органов власти всех уровней и местного самоуправления систематически допускают нарушения противопожарного законодательства, не выполняют установленные законом обязанности по обеспечению пожарной безопасности в лесах и расположенных в лесной зоне населенных пунктах.

Акцентируя внимание на проблеме лесных пожаров, отметим, что несмотря на особую ее значимость, правила пожаротушения в России меняются не менее стремительно, чем в лесах возникают пожары, а пользователи лесных угодий, арендаторы, да и просто добровольцы, не учтенные в специальном реестре, не могут тушить лесной пожар, не имея на это лицензии, предусмотренной Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и постановлением Правительства РФ от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров». Указанные нововведения значительно сократили количество людей и организаций, имеющих законное право тушить лесные пожары, что обусловило правовые препятствия для полноценного прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, например, при выявлении и привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в ситуациях, связанных с лесными пожарами.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным внести изменения в лесное законодательство, предоставив право тушить лесные пожары большему кругу субъектов с предварительным обучением их и обеспечением надлежащих условий для их деятельности.

3. Немаловажной, как и в прошлые годы, остается проблема не достаточно эффективного осуществления органами исполни-

тельной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление государственного лесного надзора, а также государственного пожарного надзора в лесах, переданных им полномочий, которая видится в следующем.

Согласно Федеральному закону от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти и подведомственными им государственными учреждениями. Федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ создана необходимая нормативно-правовая база для реализации переданных полномочий. Постановлением Правительства РФ от 03.08.2010 № 595 утверждено Положение об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах.

Вместе с тем проверками, проведенными органами прокуратуры в 2011 г., установлено, что предоставленные органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным на осуществление государственного лесного надзора, а также государственного пожарного надзора в лесах, полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора в лесах до конца не реализовывались, работа по обеспечению пожарной безопасности в лесах и населенных пунктах, предупреждению и тушению пожаров строилась неудовлетворительным образом, в ряде регионов соответствующие программные мероприятия не выполнялись либо не планировались вообще, что и обусловило чрезвычайность ситуации, связанной с лесными пожарами в предыдущем году.

В 2011 г. прокуроры выявили около 30 тыс. нарушений законов в рассматриваемой сфере. В суды направлено более 3,5 тыс. заявлений о понуждении органов власти, местного самоуправления к проведению противопожарных мероприятий. Внесено около 6 тыс. представлений в органы власти, местного самоуправления, лесопользователям об устранении выявленных нарушений законов. По постановлениям прокуроров более 3,2 тыс. арендаторов лесных участков, а также должностных лиц привлечено к административной ответственности. Должностным лицам объявлено около 2,5 тыс. предостережений о недопустимости нарушений законов. Меры реагирования по фактам несоблюдения требований противопожарного законодательства приняты во всех регионах страны<sup>1</sup>.

Поскольку на сегодняшний день в ряде регионов страны указанные проблемы и угрозы возникновения серьезных лесных

---

<sup>1</sup> Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. 2012. № 4. С. 14.

пожаров сохраняются, работа в этом направлении органами прокуратуры продолжается.

4. Не менее актуальной на практике остается проблема незаконной рубки леса. Ежегодно прокуроры выявляют свыше 40 тыс. нарушений законодательства о лесопользовании. В 2011 г. судами удовлетворено более 5 тыс. исков прокуроров в защиту лесов и о возмещении причиненного незаконными вырубками ущерба; объявлено около 2500 предостережений о недопустимости нарушения закона; по представлениям прокуроров более 5 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности; около 6 тыс. лиц привлечено к административной ответственности по постановлениям прокуроров; по материалам прокурорских проверок возбуждено 759 уголовных дел<sup>1</sup>.

Указанная проблема обусловлена в немалой степени ненадлежащим законодательным регулированием. В частности, ст. 51 Лесного кодекса РФ, регламентирующая общие положения об охране и защите лесов, норм об охране лесов от незаконных рубок не содержит, четкого определения понятия «незаконная рубка» не сформулировано. В результате за охрану лесов от незаконных рубок на практике никто не отвечает, а при выявлении незаконной рубки и совершивших ее лиц виновные могут быть привлечены к ответственности лишь в самых простых, очевидных случаях.

Учитывая изложенное, считаем необходимым внести изменения в лесное законодательство, закрепив в Лесном кодексе РФ положения, касающиеся охраны лесов от незаконных рубок, а также само понятие «незаконной рубки».

---

<sup>1</sup> Паламарчук А.В. Указ. соч. С. 15 – 16.

## Содержание

<b>Алхутова Е.Ю.</b> Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в сфере экономики: вопросы теории и практики.....	3
<b>Бадеева П.С.</b> Некоторые проблемы нормативного обеспечения деятельности органов государственного надзора в экологической сфере.....	8
<b>Байдина О.Ю.</b> Некоторые аспекты формирования представительного органа местного самоуправления: теория и практика.....	11
<b>Бозоян А.О.</b> Вопросы современной концепции организации предварительного следствия.....	18
<b>Боков Д.К.</b> Опыт правового регулирования гражданского иска прокурора в защиту интересов государства в уголовном процессе зарубежных стран.....	22
<b>Быканов А.М.</b> Свидетельский иммунитет в уголовном процессе США и Российской Федерации: краткий сравнительно-правовой анализ.....	26
<b>Васнецова А.С., Астафьева О.А.</b> Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия финансированию терроризма и экстремизма и направления совершенствования законодательства.....	29
<b>Вербин Д.С.</b> Роль мониторинга состояния законности в определении приоритетов деятельности прокуратуры.....	34
<b>Виноградова А.Д.</b> Укрытие преступлений от учета как должностное преступление.....	40
<b>Воробьев В.О.</b> Основные направления совершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за целевое использование бюджетных средств.....	44
<b>Выскуб В.С.</b> История становления института отказа в выдаче.....	50
<b>Гадаборшев Г.А.</b> Некоторые аспекты организационно-правового предупреждения сопротивления уголовному преследованию за террористическую деятельность (по материалам Северо-Кавказского федерального округа).....	53

<b>Гехова Д.Х.</b> Кассационное производство в уголовном процессе Франции.....	57
<b>Гребенюк О.Б.</b> Обманутые дольщики, чьи жилищные права нарушены неисполнением договоров долевого участия, как специальный объект прокурорской деятельности.....	62
<b>Гузеева О.С.</b> Применение законодательства, регулирующего порядок привлечения к уголовной ответственности по ст. 157 Уголовного кодекса Российской Федерации.....	66
<b>Демидова Ю.В.</b> Защита прав лиц, потерпевших от преступлений, при отказе государственного обвинителя от обвинения.....	71
<b>Джонаков А.А.</b> Соотношение понятий «обвинение» и «уголовное преследование» в уголовном судопроизводстве России.....	75
<b>Дощицын А.Н.</b> К вопросу о целесообразности правовой регламентации понятия «малолетний» в уголовно-процессуальном законодательстве России.....	80
<b>Захарова И.А.</b> Теоретические и прикладные вопросы участия прокуратуры в правотворческой деятельности.....	85
<b>Какителашвили М.М.</b> Вопросы прокурорского надзора за соответствием правовых актов социального характера...	88
<b>Камчатов К.В.</b> К вопросу об актуальности исследований в сфере процессуального положения лиц, потерпевших от преступления.....	94
<b>Карабанова Е.Н.</b> Эффективность уголовно-правовых норм, направленных на борьбу с использованием фирм-однодневок для совершения противоправных действий.....	98
<b>Коваль Н.В.</b> Семейное неблагополучие как детерминанта жестокого обращения с детьми.....	103
<b>Комогорцева К.А.</b> Содержание и проблемы реализации новелл апелляционного производства по уголовным делам.....	108
<b>Кульмашева И.Ф.</b> Правопросветительская деятельность в системе функций прокуратуры Российской Федерации: проблемы правовой регламентации.....	113
<b>Куницына Е.А.</b> Некоторые проблемы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства.....	118

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

*Сборник статей*

*Часть I*

Редактор Е.П. Черкашина

Подписано в печать 22.10.2012. Формат 60х90/16. Печ.л. 7,75.  
Тираж 100 экз. Заказ 60.

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