



ВЕСТНИК АКАДЕМИИ

Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Основан в 2007 году

Учредитель издания:
Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

№ 1(3) 2008

Редакционный совет:

Е.Л. Забарчук, И.Э. Звечаровский, С.Г. Кехлеров

Главный редактор: *И.Э. Звечаровский*

Заместитель главного редактора: *А.П. Герасимов*

Ответственный секретарь: *Ю.Г. Торбин*

Редакционная коллегия:

*В.Г. Бессарабов, Т.А. Боголюбова, Т.А. Диканова,
А.И. Долгова, Н.П. Дудин, Э.Н. Жевлаков,
С.М. Иниаков, В.Н. Исаенко, А.Ф. Козусев,
Н.М. Коршунов, Г.Л. Куликова, С.В. Пархоменко,
В.П. Рябцев, М.В. Тареева, А.Г. Халиулин,
С.П. Щерба, П.С. Яни.*

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-28602 от 04.07.2007.

Адрес редакции:

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.
Тел./факс: 8-499 613 67 72, E-mail: niip@msk.rsnet.ru.

По вопросам реализации обращаться в редакцию журнала.
Формат 60x90 1/8. Печ.л. 10,25. Подписано в печать 24.12.07.
Тираж 1000 экз. Заказ 1721.
Отпечатано в ГУП МО «Орехово-Зуевская типография».
г.Орехово-Зуево, Московская обл., ул. Дзержинского, 1.

Ответственность за достоверность сведений в опубликованных материалах несут авторы. Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

© Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Поздравление коллектива Академии с Днем работника прокуратуры Российской Федерации 3

История российской прокуратуры

Казарина А.Х. Общий надзор как родоначальник прокурорско-надзорной деятельности в России 4

Деятельность органов прокуратуры

Бобырев В.В., Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Изменения в УПК РФ и полномочия прокурора 9

Кулакова Н.А. Этические нормы поведения прокурорского работника и проблемы их кодификации 13

Борисов С.В. Противодействие экстремизму как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры 15

Прокурорский надзор

Ображиев К.В., Пристанская О.В., Разумовская П.Е. Экономическая эксплуатация несовершеннолетних и наихудшие формы детского труда (проблемы прокурорского надзора и уголовной ответственности) 21

Паламарчук А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего сферу потребительского кредитования 29

Степанов И.Н. Проблемы борьбы с незаконным воздействием на результаты выборов 34

Рубцова М.В. Прокурорский надзор в сфере целевого использования бюджетных средств при реализации приоритетных национальных проектов 39

Савкин А.В. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего порядок высвобождения и реализации военного имущества 42

Участие прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве

Васильчикова Н.А. К вопросу об обращении прокурора с заявлением в суд общей юрисдикции в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина 48

Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах законодательного уточнения процессуального статуса прокурора в сфере административного преследования 52

Савельева А.В. Участие прокурора в рассмотрении арбитражным судом дел об административных правонарушениях 58

Смирнова О.В. Некоторые вопросы участия прокурора в рассмотрении судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина 62

Фирсова О.А. Категория «возраст» как обоснование предъявления иска прокурором ... 67

Актуальные проблемы международного сотрудничества

Бессарабов В.Г., Филиппов Ф.П. Международному сотрудничеству Академии – крепнуть 70

Быкова Е.В. Роль международных судебных органов в современном мире 78

Фролова М.А. К вопросу о новом направлении международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства 82

Научная жизнь

Международный семинар по проблемам борьбы с коррупцией: правовые документы Совета Европы, опыт разных стран и роль прокуроров. Москва, 13 декабря 2007 г. 84

Юбилей

Юбилей А.Х. Казариной 87

В.П. Рябцеву – 70 лет 88

В.П. Антонову – 70 лет 89

Наши авторы 90



Информация для авторов

Требования к оформлению рукописей, представляемых для опубликования:

1. Рукопись представляется на бумажном и электронном носителях (текстовый редактор WinWord) либо по электронной почте: niigp@msk.rsnet.ru.

2. Текст, включая сноски, должен быть отпечатан через 1,5 интервала.

3. Сноски выносятся в конец статьи.

4. Объем статей не должен превышать 12 страниц, научных сообщений – 6, рецензий – 3 страниц.

5. К рукописи должны прилагаться:

цветная фотография;

справка об авторах с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, контактного телефона.

6. Рукопись должна быть подписана автором.

7. Рукописи, направленные авторам на доработку, подлежат возврату.

Ваши материалы направляйте по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

Телефон: 256-23-91

Факс: 256-54-63

E-mail: niigp@msk.rsnet.ru



От имени редакционного совета и редколлегии журнала поздравляю работников органов и учреждений прокуратуры с профессиональным праздником – 286-й годовщиной прокуратуры России.

12 января 1722 г. Указом Петра I при Сенате впервые был учрежден пост генерал-прокурора. Так в России возник институт прокуратуры, первоначально в лице «стряпчего о делах государственных» Павла Ягужинского.

28 мая 1922 г. декретом Всероссийского центрального исполнительного комитета была создана советская прокуратура. И на протяжении десятков лет, вплоть до декабря 1995 г., именно эта дата считалась профессиональным праздником работников нашей системы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. День работника прокуратуры Российской Федерации отмечается 12 января.

Еще при создании прокуратуры в эпоху Петра I перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». Прошло почти триста лет, а основные задачи схожи. И сегодня прокуратура России продолжает выполнять важнейшие функции обеспечения единства правового пространства нашей страны, защиты прав и свобод человека и гражданина. Работники одного из старейших ведомств России направляют свои силы на борьбу с коррупцией, на координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также на международно-правовое сотрудничество в этих сферах.

Важную роль в решении задач, стоящих перед органами прокуратуры, играет созданная в 2007 г. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Творческий потенциал научных и образовательных учреждений отечественной прокуратуры сосредоточен на научном и методическом обеспечении деятельности прокурорских работников, проведении исследований, связанных с укреплением законности и правопорядка в стране. Академия призвана продолжать и развивать традиции российской научной школы криминального цикла, стать головным центром, координирующим образовательную, научную и учебно-методическую деятельность в системе прокуратуры Российской Федерации.

Уважаемые коллеги, поздравляя вас с профессиональным праздником, желаю вам и вашим близким здоровья, счастья и благополучия!

*Ректор Академии Генеральной прокуратуры РФ
И.Э. Звечаровский*



Алла Христофоровна
КАЗАРИНА

кандидат юридических наук, доцент

Общий надзор как родоначальник прокурорско-надзорной деятельности в России

Указом Президента РФ от 29.12.1995 № 1329 12 января установлен Днем работника прокуратуры Российской Федерации. Выбор даты совпадает с учреждением в 1722 г. Петром I прокуратуры – нового для российской государственности правового учреждения надзорного типа.

Первый русский император осуществлял широкомасштабные преобразования, охватившие все стороны российской жизни: государственное устройство, быт, нравы, образование и, конечно, экономику. Составной частью политики государства стало учреждение новых органов управления – коллегий. Каждый чиновник вписывался в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и должен был руководствоваться строгими и точными предписаниями регламента, инструкции, что обуславливало потребность наблюдать за неуклонным исполнением чиновниками высочайших указов.

Вопросам становления прокуратуры посвящено много работ. Среди авторов фундаментальных трудов по истории царской прокуратуры можно назвать Н.В. Муравьева¹, С.М. Казанцева², А.Г. Звягинцева, Ю.Г. Орлова³. Исторический аспект присутствует в написанных в разное время учебниках по прокурорскому надзору, в которых авторами соответствующих разделов выступали: В.Г. Лебединс-

кий⁴, В.П. Рябцев⁵, А.А. Чувилев⁶, В.Б. Ястребов⁷ и др.

Широко использован исторический материал в докторской диссертации В.Г. Бессарабова при разграничении прокурорского надзора и иных видов контроля, а также в других его работах⁸.

В литературе по истории прокуратуры нет единства мнений о причинах ее появления в России. Так, одни авторы считали, что прокуратура как воплощение единоначалия была призвана уравновесить возможные недостатки коллективно действующего Сената, другие – видели ее продолжением на новой основе неудавшейся фискальной формы надзора. Как считал А.А. Чувилев, образование прокуратуры в эпоху Петра I явилось продолжением его реформ в сфере государственного управления в связи с приданием особого значения созданию Правительствующего Сената и коллегий. Однако они, по мнению названного автора, сразу же впитали худшие черты своих предшественников, в том числе нерадение и беспорядок в делах, волокиту при решении важных вопросов; мздоимство чиновников; казнокрадство и стяжательство, ставшие чуть ли не нормой, предпочтение личных интересов государственным. Борясь с пресловутым «кормлением», прочно утвердившимся с XV в., Петр I еще в 1714 г. издал Указ «О воспрещении взяток и посулов», которым отменялось поместное обеспечение чиновников и повышалось их денежное содержание. Однако этого оказалось недостаточно, и «распространение взяточничества

¹ См.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889.

² См.: *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993.

³ См.: *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Око государево: Российские прокуроры. XVIII век. М., 1994; *От первого прокурора до последнего прокурора Союза.* М., 2001.

⁴ См.: *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1957.

⁵ См.: *Прокурорский надзор.* М., 2003.

⁶ См.: *Прокурорский надзор в Российской Федерации.* М., 1999.

⁷ См.: *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор. М., 2001.

⁸ См.: *Бессарабов В.Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999.

в среде чиновников приносило государству вред и убыток»⁹. Петр I повел решительную борьбу с этим злом, не только ужесточив ответственность за посягательство со стороны чиновников на интересы государства с одновременным упорядочением их функций, но и создав аппарат, призванный следить за исполнением законов¹⁰.

Собственно, прокурорскому надзору в современном его понимании предшествовало несколько видов специальной деятельности. Некоторые черты надзорного органа в XVII в. имели Челобитный приказ, Приказ приказных дел, Приказ, что на сильных челом бьют (1619 – 1639 гг.), фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената и др. В литературе фискалы нередко рассматриваются как непосредственные предшественники прокуроров, а сам институт фискалитета – как прообраз российской прокуратуры. Однако это мнение разделяют далеко не все. Действительно, фискалитет возник на 10 лет раньше прокуратуры и имел с ней некоторые общие черты. Главное же отличие состояло в методах работы, поскольку фискалитет действовал в основном тайно¹¹. Учреждая в 1711 г. отечественных фискалов, Петр I так определяет их предназначение: «... над всеми делами тайно надсматривать и провеживать про неправый суд, також – в сборе казны и прочего»¹². Можно предположить, что созданный Петром I институт фискалитета был направлен в том числе на борьбу со злоупотреблениями чиновничества.

Так, в указе Петра I от 14 марта 1714 г. предписывалось «обер-фискалу быть при государственном правлении, да с ним же быть фискалам четверем человекам. Действие же их сие есть взыскание всех безгласных дел, то есть: всякие взятки и кражу казны, и прочее, что ко вреду государственному интересу быть может, какова б оное имени ни было...»¹³.

Фискалы, как могли, боролись с продажно-стью вельмож. По доносам обер-фискала А.Я. Нестерова в 1717 г. был осужден и казнен Сибирский губернатор князь М.П. Гагарин. Развитие системы «кормления», казнокрадство

высветили необходимость ограничения местничества и произвола бюрократии.

Н.Ф. Демидова, исследователь служилой бюрократии в России в XVII в., убедительно доказала, что доходы, получаемые большинством приказных подьячих «от дел», в несколько раз превышали размер их окладного денежного жалования и открывали перед ними широкие возможности для обогащения¹⁴.

При Петре I большинство центральных учреждений (и многие местные) в первой четверти XVIII в. были коллегиальными, поскольку он считал, что «се наипаче полезно, что в коллегии таковым не обретается место пристрастия, коварству и лихоимному суду», а «в единый персоне не без пристрастия»¹⁵.

Однако фискалитет, соединяя в себе одновременно черты полицейского сыска и некоторые черты гласного надзора, слишком медленно справлялся с поставленными задачами. Эта двойственность мешала достижению задуманного результата. Нетерпение власти вылилось в попытку трансформировать фискалитет и учредить новые должности генерал-ревизоров, обер-секретарей Сената и др.

Жизнь, однако, подталкивала Петра I к созданию органа всеобщего надзора, т.е. надзора за теми, кто сам создавался для контроля.

Д.В. Кречетов полагает, что возникновение в России прокурорского надзора было обусловлено потребностью в надлежащем наблюдении за правильностью сборов государственных доходов и расходованием казны¹⁶. В этом, конечно, есть большая доля правды, если учесть, что существование государства и его органов немыслимо без специального денежного наполнения, т.е. казны. Ведь и земельный кадастр, который имеет теперь самое широкое применение, обязан своим появлением именно фискальному интересу, заложенному в нем. Поземельные книги в России именовались не иначе как податными описями.

Подчеркнем еще раз: ко времени учреждения прокуратуры в России повсеместно отмечались злоупотребления местной власти вслед-

⁹ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Гос-во и право. 2002. № 9. С. 35–48.

¹⁰ См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 1999. С. 34.

¹¹ Там же. С. 35.

¹² Полное Собрание Законов Российской Империи. 1-е изд. Т. IV. № 2331.

¹³ Хрестоматия по истории государства и права СССР. М., 1998. С. 260.

¹⁴ См.: Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России в XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 144, 145.

¹⁵ Сизиков М.И. Становление центрального и столичного аппарата регулярной полиции России в первой четверти XVIII в. // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. Свердловск, 1975. С. 10–35.

¹⁶ См.: Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства России о государственных и муниципальных финансах. Н. Новгород, 2002. С. 57.

ствие получившей распространение еще с XV в. системы «кормления». Русский историк В.О. Ключевский расценивал непослушание власти и злоупотребления как национальное бедствие. Он так об этом говорит: «Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам стало при Петре I настоящей язвой управления, превосходящей даже смелость московских дьяков, которые, бывало, на пятнадцатом указе непременно послать подьячего по делу, стойко помечали «по этому его великого государя указу подьячий не послан»¹⁷.

А.Г. Звягинцев и Ю.Г. Орлов, анализируя работы по истории прокуратуры XVIII – XIX вв., приводят убедительные данные особой заинтересованности государства как в полном и правильном сборе налогов, так и в тщательном распоряжении средствами казны¹⁸.

Однако замысел Петра I, который, по свидетельствам историков, лично разрабатывал законопроекты по созданию прокуратуры¹⁹, нельзя ограничить только необходимостью попечения казны. Ему нужно было учреждение нового типа, надзорные полномочия которого распространялись бы даже на Сенат. Таким органом и стала прокуратура.

Прокуратура была учреждена указом императора от 12 января 1722 г. как «око государево» за правильным ведением дел Правительствующим Сенатом, аккумулировавшим в себе в силу Указа «О должности Сената» от 27 апреля 1722 г.²⁰ функции высшего законодательного и исполнительного органа. Поскольку основной функцией прокуратуры на заре ее становления было осуществление надзора за деятельностью учреждений, при которых она состояла, можно утверждать, что родоначальником прокурорского надзора в современном его понимании служил именно общий надзор. За Сенатом надзирал генерал-прокурор, за Синодом – обер-прокурор, а за коллегиями (прообразом министерств) – состоящие при них прокуроры. Особенно заметную роль прокуроры стали играть в последние годы правления Петра I.

В соответствии с Указом «О должности генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. прокурор непосредственно подчинялся императору²¹

и был поставлен над Сенатом, но при этом ни по одному административному вопросу правом решающего голоса не обладал.

Уже в то время закладывались принципиальные особенности деятельности прокуратуры, которые так охарактеризовал Н.В. Муравьев: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении»²². Средством прокурорского реагирования на обнаруженные нарушения выступала «протестация», т.е. принесение протеста как в орган, нарушивший закон, так и в вышестоящий. Прокуроры также прибегали к напоминанию органам, при которых они состояли, и их должностным лицам о необходимости выполнения законов и служебных обязанностей, а также практиковали донесения о бездеятельности и беззаконии.

Н.В. Муравьев отмечал, что российская прокуратура «с момента ее создания (1722 г.) и до судебных реформ Александра II (1860-е гг.) была преимущественно органом общего административного надзора, а собственно судебная, обвинительная или исковая деятельность ... составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора»²³. Термин «прокурорский надзор» употреблялся тогда «в смысле общей обязанности прокуроров наблюдать, чтобы Закон не был никем нарушаем, и в случае замеченных нарушений принимать меры к восстановлению ононого»²⁴.

По-видимому, с отождествления Н.В. Муравьевым общего и административного надзора и пошло укоренившееся на многие годы понятие «общий надзор прокуратуры»²⁵.

По Своду законов (1857 г.) администрации предписывался общий надзор за выполнением законов, а прокурорам и стряпчим – ближайший, или непосредственный.

Другой исследователь отечественной прокуратуры С.М. Казанцев писал, что прокуратура как государственный институт хотя и получила французское название, но не повторила

²² Муравьев Н.В. Указ. соч. С. 284.

²³ Там же.

²⁴ Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам. Цит. по: Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре. СПб., 2001. С. 104.

²⁵ Подробнее о различных взглядах на этот вопрос см.: Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. С. 9–12.

¹⁷ Цит. по: Прокурорский надзор в Российской Федерации. СПб., 2000. С. 10.

¹⁸ См.: Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Указ. соч. С. 25.

¹⁹ См.: Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры. М., 2000. С. 5.

²⁰ См.: Российское законодательство X – XX веков. М., 1986. Т. 6. С. 182–186, 194–200.

²¹ См.: Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб., 1866. С. 209.

существенных ее черт, а в первую очередь была продуктом творчества Петра I, который привнес в российскую модель элементы немецких фискалов, шведских омбудсменов и отдельные функции французской прокуратуры²⁶.

Появление государственно-правового учреждения с функциями надзора было подготовлено всем ходом исторического развития. Уже упоминалось, что аналогичные учреждения успешно функционировали в Европе, опыт которой высоко ценил и знал Петр I. Однако великий реформатор не применил готовую матрицу, он обогатил ее и создал полифункциональный орган, органично встроенный в национально особенный строй общественной жизни, сделал прокуратуру одной из главных опор государства.

Россия – страна экстремальных состояний. Она занимает в современных границах 1/7 часть суши, являясь самой большой страной в мире, граничащей с 16 государствами, пересекающей 11 часовых поясов. По морю Россия граничит с 12 государствами. Самая протяженная морская граница проходит вдоль побережья морей Северного Ледовитого океана: Баренцева, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского. Она занимает самую холодную часть планеты. Если в Западной Европе, США и Японии для обеспечения принятых там стандартов жизни, по оценкам академика Д. Львова, расходуется от 3,5 до 6 т условного нефтяного эквивалента на одного человека в год, то нам необходимо 18 т. По счастью, Россия обеспечена собственными природными ресурсами. Доля России в мировых запасах нефти составляет около 6%, природного газа – 33%, угля – 12%, железа – 30%, олова – 27%, меди – 11%. По разведанным запасам золота Россия находится в числе ведущих стран мира, а по добыче уступает только ЮАР, США, Австралии, Канаде²⁷. По суммарному природно-ресурсному потенциалу Россия – одна из крупнейших держав мира. Россию населяют 142,2 млн. человек, это одна из самых слабозаселенных стран мира (средняя плотность населения – 8,5 человека на кв. км), при этом она многонациональная и многоконфессиональная евразийская страна, имеющая геостратегическое преимущество территориального пространства.

В силу этих причин Россия на тысячелетие была обречена творить сама свою историю, ибо нет в мире силы, которая могла бы взять на себя реальную ответственность за безопасность России.

²⁶ См.: Казанцев С.М. История царской прокуратуры. С. 36.

²⁷ Рос. газ. 2005. 17 ноября.

Все это сказалось на понимании социально-го предназначения прокуратуры, ее функций, задач и предмета деятельности.

Особенности российской национальной модели прокуратуры выражаются в наличии государственно-правового установления, получившего название «общий надзор прокуратуры», предназначенного для поддержания законности в сфере государственного управления, а в последующем и местного самоуправления. Помимо собственно надзорной функции как определяющей социальное предназначение прокуратуры ей всегда были свойственны и иные важные для конкретной социально-экономической ситуации виды деятельности, не знакомые другим правовым системам.

В дореволюционный период это была особая забота о казенных заводах, о материально-техническом снабжении армии и флота, рекрутских наборах, всех финансовых делах государства и т.д.

В советский период отечественной истории к надзорной функции прибавились координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и профилактика преступлений.

В эпоху модернизации российской государственности после 1991 г., начавшейся с экономического переустройства как фундамента будущей демократии и свободного развития человека, особое значение стали придавать построению правового демократического государства. В связи с этим в 1999 г. в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» был расширен предмет прокурорского надзора путем включения в круг актов, надзор за соблюдением которых должен осуществлять прокурор, Конституции РФ и возложения на Генерального прокурора РФ обязанности ежегодно представлять Федеральному Собранию РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

В системе прокуратуры в отличие от иных государственных органов юрисдикционного контроля имеются самостоятельные подразделения в виде прокуратур районного (городского) звена, которые обеспечивают правовую защиту граждан в самых отдаленных уголках страны.

Прокуратура осуществляет многоканальную связь с органами исполнительной и представительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, институтами гражданского общества, улавливает импульсы противоправной активности, а так-

же возвращает общественную жизнь в правовое поле. Прокуроры корректируют противозаконное нормотворчество, обеспечивают правовое сопровождение национальных программ и целевых социально-экономических проектов, направленных на подъем экономики, повышение благосостояния населения, реальную обеспеченность прав и свобод человека и гражданина. Будучи «живым напоминанием закона» (А.Ф. Кони), прокуроры утверждают принцип законности в деятельности государственных органов, общественных организаций, сглаживают социальные конфликты, оказывают бесплатную правовую помощь малоимущим, слабозащищенным гражданам, оправдывая давно подмеченную характерную особенность ее деятельности, как «бюро жалоб простого человека».

Так почему же, несмотря на неудачный опыт свертывания общего надзора прокуратуры в ходе судебных реформ 1864 г., подвергшийся осуждению в последующем самими составителями уставов, сегодня вновь в общественное сознание вносится мысль о передаче общего надзора прокуратуры в Министерство юстиции РФ как уже о готовом решении²⁸. Понятно (что не тождественно согласию), когда об этом го-

ворят иностранные специалисты, не знакомые ни с правовой действительностью, ни с государственной практикой России. Для них прокурор – это прежде всего и только обвинитель, так как согласно западной традиции прокуратура ассоциируется с органом уголовного преследования. В России же самым близким по смыслу значением слову «прокурор» является «адвокат государства» или, что точнее, «государственный поверенный в делах законности»²⁹. В этом качестве прокуратура заслужила общественное признание в ходе преодоления правового хаоса 90-х гг., противодействия разбазариванию, а порой и хищениям общенародного достояния, защиты безгласного интереса, в том числе стариков и детей.

В свете сказанного нельзя не согласиться с Т. Ашурбековым в том, что «ослабление статуса и функциональных возможностей прокуратуры таит в себе опасность разбалансирования национальной правовой системы»³⁰.

Выделение из состава прокуратуры общего надзора прокуратуры, создание самостоятельной Федеральной службы государственных обвинителей означает ликвидацию прокуратуры как органа, охраняющего законность, выступающую основой общественной дисциплины.



²⁸ Рос. газ. 2007. 9 ноября.

²⁹ См. об этом: *Рябцев В.П.* Адекватность представлений о российской прокуратуре за рубежом // *Законность.* 2007. № 4.

³⁰ *Ашурбеков Т.* Прокуратура в модернизационных процессах России // *Вестн. Акад. Генер. прокуратуры Российской Федерации.* 2007. № 2(2). С. 58.

**Валентин Васильевич
БОБЫРЕВ**

кандидат юридических наук,

**Сергей Петрович
ЕФИМИЧЕВ**

доктор юридических наук,

**Петр Сергеевич
ЕФИМИЧЕВ**

кандидат юридических наук

Изменения в УПК РФ и полномочия прокурора

В целях совершенствования системы предварительного расследования, укрепления законности и правопорядка в стране в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и ряд других законов внесены изменения и дополнения. Для реализации предписаний законов Президент РФ 1 августа 2007 г. издал Указ № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации», которым утвердил Положение о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации.

В ст. 1 этого Положения записано: «Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации (далее – Следственный комитет) является органом прокуратуры Российской Федерации, обеспечивающим в пределах своих полномочий исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве».

В соответствии со ст. 2 основными задачами Следственного комитета являются:

1) разработка мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

3) обеспечение законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;

5) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению;

6) обеспечение в пределах своих полномочий международно-правового сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства.

Создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации знаменует собой новый этап в организации следственной работы как при прокуратуре РФ, так и в следственных органах при МВД России, ФСБ России, а также при других правоохранительных органах Российской Федерации.

Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внесены значительные изменения в правовой статус следователя, руководителя следственного органа и прокурора. В УПК РФ дана новая редакция ст. 37 «Прокурор»; ст. 38 «Следователь»; ст. 39 «Руководитель следственного органа».

Прокурор в соответствии с новой редакцией ст. 37 УПК РФ лишился значительных полномочий, позволявших ему своевременно реагировать на нарушения закона и принимать меры к их устранению.

Так, прокурор не вправе самостоятельно принимать решение о возбуждении уголовного дела. В случае обнаружения признаков преступления он направляет все материалы, свидетельствующие об этом, руководителю следственного органа или руководителю органа дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Он лишен права принимать уголовные дела к своему производству и вести их расследование. Прокурор не вправе самостоятельно производить следственные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователей и дознавателей. Он также ограничен в праве истребовать у следователя и органа дознания для изучения уголовные дела. Полноценно изучить уголовное дело прокурор может, лишь когда к нему поступит дело, окончено расследованием, с обвинительным заключением или обвинительным актом. Обнаружив нарушение закона, ущемляющее права участников процесса, он может возвратить уголовное дело со своими письменными указаниями для дополнительного расследования.

Вместе с тем следователь независимо от ведомственной принадлежности может не выполнить письменные указания прокурора, доложив об этом руководителю следственного органа. При согласии последнего с мнением следователя он об этом информирует прокурора. Если прокурор посчитает себя правым, он может обратиться к руководителю вышестоящего следственного органа, а затем, если и этот руководитель не поддержит прокурора, он вправе обратиться к Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации или руководителю следственного органа при федеральном органе исполнительной власти. Если и здесь он не получит поддержки, он может обратиться к Генеральному прокурору РФ. Его решение окончательное, и больше жаловаться некуда (ч. 6 ст. 37 УПК РФ). Суд в этой цепочке не участвует. Где же независимый вневедомственный орган, который объективно может разрешить спор следователя и прокурора?

Надзор за законностью производства дознания в большей части сохранен за прокурором, а контроль за законностью предварительного следствия в большей мере передан руководителю следственного органа.

Таким образом, дела о наиболее опасных преступлениях в основном переданы под ведомственный контроль. Прокурорский надзор за ними в ходе расследования значительно ограничен. Обоснованность такого решения законодателя вызывает сомнение.

Прокурор устранен от предварительной проверки законности обращения в суд следователя по всем вопросам следствия, где решения принимаются судом. Участие прокурора в суде по этим вопросам без предварительного или беглого изучения материала вряд ли гарантирует законность принимаемых решений.

Отводы следователя и самоотводы из компетенции прокурора изъяты и переданы руководителю следственного органа – лицу, отвечающему за работу следователя. Прокурор решает лишь вопросы об отводах дознавателей.

Что позволило законодателю принять такое решение? В средствах массовой информации этот вопрос не обсуждался, научных исследований не проводилось.

Незаконные постановления следователя полномочен отменить лишь руководитель следственного органа; прокурор лишен таких полномочий.

Указания Генерального прокурора РФ согласно п. 2 ст. 30 Закона о прокуратуре Российской Федерации по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, обязательны для исполнения, а по вопросам следствия для следователей в соответствии с Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ такие указания уже не обязательны.

Внесенные Законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ изменения в УПК РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» значительно сократили возможности прокурора реагировать на нарушения законности в ходе предварительного следствия. Представляется целесообразным восстановить полномочия прокурора в надзоре за следствием в полном объеме.

Кроме того, необходимо придать полномочиям прокурора большую наступательность, обеспечивая реализацию главной задачи органов, ведущих борьбу с преступностью, – неотвратимости ответственности лиц, совершивших преступление. Выполнение этой задачи должно сочетаться с защитой прав личности, общества и государства.

Наши предложения о восстановлении в полном объеме полномочий прокурора по обеспечению законности при производстве предварительного следствия не направлены на ограничение полномочий Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ и подчиненных ему руководителей следственных органов. Их полномочия, как и полномочия следователя, расширены вполне обоснованно; они могут существовать параллельно с полномочиями прокурора. Возникающие в практике противоречия во мнениях прокурора и руководителя

следственного органа разрешимы вышестоящими руководителями, и, как предусмотрено новым законом, последнюю точку в споре поставит Генеральный прокурор РФ, так как Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ является Первым заместителем Генерального прокурора РФ.

В связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» Федеральным законом от 24.07.2007 № 214-ФЗ внесены изменения в более чем 30 федеральных законов. Все изменения направлены на перераспределение полномочий между Генеральным прокурором РФ и Председателем Следственного комитета при прокуратуре РФ, между собственно прокуратурой и следственными органами как при Следственном комитете при прокуратуре РФ, так и при федеральных органах исполнительной власти. Это перераспределение полномочий заключается в лишении прокурора отдельных полномочий: законом предписано слово «прокурор» в любых сочетаниях исключить и заменить на «руководитель следственного органа». Под руководителем следственного органа понимаются Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ и подчиненные ему руководители нижестоящих следственных органов, руководители следственных органов при федеральных органах исполнительной власти и подчиненные им руководители нижестоящих следственных органов. В законах о выборах президента и депутатов Государственной Думы в отношении кандидатов на эти должности, если речь идет о привлечении их к уголовной ответственности, указано, что эти вопросы решаются с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ, а если речь идет о привлечении к административной ответственности, то требуется согласие Генерального прокурора РФ. Такое различие трудно объяснить.

В новой редакции ст. 37 УПК РФ «Прокурор» по-прежнему записано: «1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия». Сфера надзора определена широко, а реальная возможность ограничена. Прокурор не может назначать экспертизы, давать указания об осуществлении оперативно-розыскной деятельно-

сти. Такое ограничение, на первый взгляд, кажется обоснованным – прокурор лишен права как возбуждать, так и расследовать уголовные дела, но он обязан осуществлять надзор. Как его осуществить, если не получаешь своевременно информацию?

Изложенное показывает, что не все изменения, внесенные Федеральным законом от 24 июля 2007 г., можно признать обоснованными.

Статья 38 УПК РФ «Следователь» в новой редакции не вызывает особых нареканий. Здесь процессуальная самостоятельность следователя обеспечена в полную меру. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователь может обжаловать указание прокурора о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования только с согласия руководителя следственного органа, что представляется вполне обоснованным. Руководитель следственного органа ответственен за качество расследования уголовного дела не меньше следователя, и даже больше. Кроме того, руководитель следственного органа, как правило, – высококвалифицированный специалист, поэтому законодатель и предоставил ему полномочия блокировать необоснованные жалобы следователя.

Статья 39 УПК РФ «Руководитель следственного органа» в новой редакции также не вызывает возражений. Представляется целесообразным наделить руководителя следственного органа, как и следователя, правом возбуждать уголовные дела, а для расследования передавать их следователю. Указание в п. 2 ч. 1 ст. 39 на право руководителя следственного органа «проверять материалы уголовного дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя» не надо рассматривать как право после отмены постановления следователя возбудить уголовное дело. Об этом праве должно быть прямо указано в правовой норме. Это позволит однозначно считать правом руководителя следственного органа возбуждать уголовные дела и исключит какое бы то ни было двойное толкование.

Наделение руководителя следственного органа правом принимать уголовные дела к своему производству и их расследовать, пользуясь при этом всеми правами следователя, не снимает нашего предложения о наделении руководителя следственного органа правом возбуждать уголовные дела.

Расширение полномочий руководителей следственных органов, по нашему мнению, – один из шагов к созданию единого следственного органа – Следственного комитета при Президенте или Администрации Президента.

Такое предположение также подтверждает необходимость восстановления полномочий Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров в надзоре за законностью расследования в полном объеме.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 87-ФЗ, фактически оставили без прокурорского надзора все предварительное следствие в ходе его проведения. Реакция прокурора на нарушения закона в конце расследования, при поступлении к нему уголовного дела с обвинительным заключением, окажется запоздлой, лишенной действенности и приведет к волюнтаризму расследования.

Выведение следствия из подчинения оперативных органов, ведущих борьбу с преступностью, позволит полнее защитить права граждан, вовлекаемых в орбиту уголовного судопроизводства, повысит процессуальную самостоятельность следствия и обеспечит соблюдение законности при расследовании.

Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ является Первым заместителем Генерального прокурора РФ, а фактически по статусу приравнен к Генеральному прокурору РФ. Он назначается, как Генеральный прокурор РФ, по представлению Президента России Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Следственный комитет имеет свой бюджет и наделяется полномочиями главного распорядителя средств федерального бюджета.

В соответствии с Указом Президента РФ от 01.08.2007 № 1004 утвержден табель соответствия должностей прокурорских работников следственных органов Следственного комитета при прокуратуре РФ должностям прокурорских работников органов прокуратуры РФ.

Согласно нему первый заместитель Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ соответствует первому заместителю Генерального прокурора РФ; руководитель следственного управления по субъекту Федерации соответствует должности прокурора субъекта Федерации; руководитель следственного органа района, города соответствует должности прокурора района, города. Такое соответствие установлено по всем должностям работников Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации для материального и социального обеспечения прокурорских работников Следственного комитета при прокуратуре РФ, а также их правовой и социальной защиты.

Представляется, что правовой и социальный статус руководителей следственных органов при федеральных органах исполнительной власти и подчиненных им работников должен соответствовать правовому и социальному статусу руководителей следственных органов и следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ. Это способствовало бы совершенствованию деятельности всех следственных аппаратов, а соответственно, и укреплению законности в уголовном судопроизводстве в целом.

Учитывая, что следственные работники Следственного комитета при прокуратуре РФ материально и социально защищены лучше, чем работники следственных органов при федеральных органах исполнительной власти, повышение материального и социального уровня последних хотя бы до уровня следственных работников Следственного комитета при прокуратуре РФ обеспечило бы повышение качества всей следственной работы в стране.



Наталья Александровна КУЛАКОВА

кандидат юридических наук

Этические нормы поведения прокурорского работника и проблемы их кодификации

В последнее время особую актуальность приобретают морально-этические проблемы формирования и становления общества, опосредованные нормами права, выступающими эффективным способом регулирования общественного поведения. В своих посланиях Федеральному Собранию РФ Президент РФ неоднократно затрагивал указанный вопрос. Так, в Послании 2005 г. В.В. Путин отметил, что «человеческая порядочность всегда была обязательным условием участия в жизни государства и общества», а «Россия станет процветающей лишь тогда, когда успех каждого человека станет зависеть не только от уровня его благосостояния, но и от его порядочности и культуры»¹. В Послании 2007 г. Президент РФ подчеркнул, что «духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности – это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность... общество лишь тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи – когда у него есть общая система нравственных ориентиров»².

Проблема моральных основ государственной службы чрезвычайно важна. От того, как ведет себя государственный служащий, олицетворяющий в глазах населения власть и государство, зависит отношение к органам государственной власти в целом, и если деятельность этих людей вызывает у населения недоверие к государственным органам, нежелание сотрудничать с ними, то властные органы лишаются поддержки граждан, а следовательно, власть и управление не могут быть эффективными.

Можно много говорить о важной роли органов прокуратуры в укреплении законности и защите прав и законных интересов граждан, приводить статистические данные, характеризующие отдельные направления ее деятельности, например работу по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб граждан, однако

авторитет прокуратуры в конечном итоге зависит от уровня профессиональной культуры прокурорского работника, от его умения работать с людьми в процессе служебной деятельности.

Прокурорский работник должен осознавать свой особый статус как представителя государства, который возлагает на него помимо прочего и обязанность соответствовать высоким морально-этическим требованиям. Тем более, что в условиях роста преступности, несовершенства правового регулирования в тех или иных сферах правовых отношений в переходный период прокурорский работник вынужден порой полагаться не только и не столько на государственные структуры, сколько на свою моральную ответственность.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» упоминает о «необходимых моральных качествах» прокурорских работников (п. 1 ст. 40¹), но не содержит системы норм, конкретизирующих их. Статьей 41⁷ предусмотрена дисциплинарная ответственность за совершение «проступков, порочащих честь прокурорского работника», между тем и здесь понятие не расшифровывается. Морально-этические качества конкретизируются в Присяге прокурора (следователя) (ст. 40⁴), но, на наш взгляд, этот перечень неполный. Также Законом о прокуратуре установлен перечень требований и ограничений, связанных с приемом и прохождением службы в органах прокуратуры (ст. 40¹, 40²), однако разрозненные нормы не решают в целом проблемы поднятия уровня моральной ответственности прокурорского работника.

Сказанное свидетельствует об очевидной необходимости разработки и принятия Кодекса этики прокурорского работника (условное название). Подобные нормативные правовые акты существуют во многих правоохранительных органах (Кодекс судейской этики, утвержденный VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.; Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый первым Всероссийским

¹ Рос. газ. 2005. 26 апр.

² Рос. газ. 2007. 27 апр.

съездом адвокатов 31 января 2003 г.; Кодекс чести таможенника Российской Федерации, утвержденный приказом Председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. № 530; Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации, введенный в действие постановлением Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации от 18 апреля 2001 г.).

«Этические нормы являются обязательными не только в межличностных отношениях, но и в политике, экономике, государственном строительстве и т.д. Наиболее важные, имеющие социальное значение этические нормы включаются в законодательство и приобретают характер правовых норм. Благодаря этому они могут быть реализованы в конкретных правоотношениях, в том числе и в государственно-служебных»³.

В системе государственной службы уже предпринимались попытки законодательно закрепить правила служебного поведения государственных служащих: указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885 были утверждены «Общие принципы служебного поведения государственных служащих»; в Государственную Думу вносился законопроект «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» (принят в первом чтении 17 мая 2002 г., отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения 9 марта 2005 г.).

Мировая практика также идет по пути принятия основополагающих документов, содержащих правила, стандарты поведения государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов. Среди них: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией 34/169 от 17.12.1979 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН); Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят Резолюцией 51/59 от 12.12.1996 на 82-м пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН); Основные принципы, касающиеся роли юристов (приняты в г. Гаване 07.09.1990 восьмым Конгрессом ООН) в предупреждении преступности и обращении с правонарушителями). Кроме того, Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, в которой прямо сказано о стремлении государств-участников применять кодексы или стандарты по-

ведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций должностными лицами.

При этом необходимо учитывать, что в большинстве случаев международно-правовые акты носят рекомендательный характер и служат, по сути, основой для создания подобных нормативов в России.

В пользу выделения норм, регулирующих морально-этическую сторону прокурорской службы, в самостоятельный нормативный правовой акт может служить и следующее соображение. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в настоящем виде структурно несбалансирован, поскольку, будучи статутным, тем не менее содержит больше статей, посвященных вопросам службы, а не регламентирующих структуру и направления деятельности прокуратуры. Добавление в него статей об этических нормах поведения нарушит правила законодательной техники, поскольку в одном нормативном правовом акте будут три предмета регулирования (статутные положения о системе прокуратуры и ее функциях; нормы, регулирующие прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры, и правила поведения).

На повестке дня стоит вопрос о разработке нормативного правового акта, который закрепил бы морально-этические принципы поведения прокурорских работников. Основой для создания такого акта могут стать «Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров», принятые Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 г. По замыслу авторов, они должны служить международным эталоном поведения прокуроров и прокурорских служб, а также рабочим документом для разработки и укрепления прокурорскими службами собственных стандартов. Речь идет о требованиях к профессиональному поведению, закреплении принципов независимости и беспристрастности прокурора, о роли прокурора в уголовном процессе, сотрудничестве прокуратуры с другими правоохранительными органами, а также о гарантиях защиты прокуроров от «своевольных действий правительства», которые представлены в виде ряда полномочий.

Структура Кодекса этики прокурорского работника видится следующей.

В разделе первом «Общие положения» должны раскрываться цели создания такого акта, основные понятия, используемые в Кодексе.

Раздел второй «Правила служебного поведения» будет содержать требования, предъявляемые к прокурорским работникам при приеме на службу и ее прохождении (включая ограни-

³ Куракин А.В. Этические принципы служебного поведения государственных служащих как способ предупреждения коррупции // Современное право. 2003. № 2. С. 33.

чения, указанные в ст. 40¹, 40² Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), а также моральные и деловые качества, которыми должен обладать прокурорский работник. На наш взгляд, наиболее значимыми являются: бескорыстность, верность профессии и гражданскому долгу, гуманность, доброта, неподкупность, объективность, отзывчивость, порядочность, принципиальность, самокритичность, скромность, справедливость, терпимость, честность, чуткость (моральные качества); дисциплинированность, добросовестность, инициативность, компетентность, неукоснительное следование требованиям закона, организованность, профессионализм, творческий подход к своим обязанностям, требовательность к себе и к другим, умение отвечать за принятое решение, умение общаться с людьми, грамотность речи, богатство лексики, адекватность речевого поведения (деловые). Кроме того, необходимо определить способы предупреждения и разрешения конфликтов интересов, возникающих в процессе службы.

В рамках **третьего раздела** «Правила поведения в быту» можно изложить общие принци-

пы, ориентирующие прокурорского работника на такое поведение, которое не бросало бы тень на авторитет как самого работника, так и прокуратуры.

Четвертый раздел «Ответственность за нарушение Кодекса» должен содержать санкции за нарушение норм Кодекса.

Вопрос о принятии такого документа может быть решен посредством утверждения его расширенной коллегией Генеральной прокуратуры РФ или профессиональной ассоциацией прокуроров России, которой, к сожалению, пока нет. Ее создание, на наш взгляд, возможно и даже необходимо, тем более что действующие во многих правоохранительных органах подобные формирования доказывают свою жизнеспособность, в том числе в деле защиты социальных интересов и трудовых прав работников, оказания морального воздействия на работника, совершившего проступок. Создание профессиональной ассоциации прокуроров, полагаем, будет способствовать повышению престижа службы в прокуратуре, пропаганде ее основных целей и задач.



Сергей Вячеславович
БОРИСОВ

Противодействие экстремизму как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры

Изучение экстремизма в целом, его основных форм и проявлений, а также способов противодействия этому явлению остается актуальным как в отечественной, так и в зарубежной науке. Одним из наиболее перспективных направлений представляется исследование экстремизма как целостно-

го феномена с политико-правовых, этнонациональных и уголовно-правовых позиций¹.

Термин «экстремизм» (от лат. *extremus* – крайний) обозначает приверженность крайним взглядам, мерам. В современном понимании экстремизм олицетворяет определенного рода негативные проявления, имеющие целью унич-

¹ См.: Фридинский С.Н. Борьба с экстремизмом: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Монография. Ростов н/Д.: РЮИ МВД России, 2004. С. 16.

тожить стабильность в обществе и породить хаос, страх и зависимость от экстремистов².

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности России был принят Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который стал правовой основой противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации и установил ответственность за ее осуществление.

Немаловажную роль в реализации указанного Закона играет прокуратура. Место и роль прокуратуры в системе государственных органов, осуществляющих противодействие экстремизму, предопределяются закрепленными за прокуратурой функциями, необходимыми для выполнения возложенных на нее задач.

Надзор за исполнением законов как проявление надзорной функции прокуратуры является сложным по структуре и содержанию видом деятельности. Надзор распространяется на многие урегулированные законом сферы отношений, в связи с этим он приобретает иногда существенные особенности, в том числе в выборе правовых средств³.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 23.01.2007 № 14 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» для пресечения и предупреждения правонарушений экстремистской направленности прокурорам надлежит в полной мере использовать имеющиеся полномочия. Кроме того, согласно ст. 6 – 11 названного Закона прокурорам предоставлены дополнительные полномочия в сфере противодействия экстремистской деятельности, а именно: объявление предостережения и вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, обращение в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения и запрещении его деятельности, о прекращении деятельности средства массовой информации.

² Определение экстремизма дается в ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Комментарий Закона см.: *Залужный А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии экстремизму: Науч.-методич. пособие. М., 2004. С. 123 – 127; *Кочои С.М.* Терроризм и экстремизм: уголовно-правовая характеристика. М., 2005. С. 36 – 43.

³ См.: *Российский прокурорский надзор.* М.: Норма, 2001. С. 63.

Применительно к надзору за исполнением законов и законностью правовых актов прокуроры обязаны:

выявлять факты несоблюдения Конституции РФ и неисполнения действующих законов;

устанавливать лиц, виновных в совершении правонарушений;

принимать меры по восстановлению нарушенных прав;

выявлять обстоятельства, способствовавшие правонарушающему поведению, и разрабатывать предложения по их нейтрализации⁴.

Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности обладает, как уже упоминалось, рядом специфических черт. Помимо уже обозначенных он характеризуется собственными объектами, предопределяющими конкретизацию предмета и методов воздействия на участников прокурорско-надзорных правоотношений. При отграничении рассматриваемого направления за основу взяты нормативное определение экстремистской деятельности (экстремизма), данное в ст. 1 Федерального закона № 114-ФЗ, объекты прокурорского надзора, перечисленные в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», и специальные субъекты – носители прав и обязанностей в сфере противодействия экстремистской деятельности.

Анализируя правовые возможности прокуратуры в сфере противодействия экстремистской деятельности, следует использовать, в частности, сформулированные А.Х. Казариной критериальные признаки, позволяющие отграничить одно направление деятельности от другого⁵, а именно:

1) работа в сфере противодействия экстремизму является важнейшей обязанностью прокурора в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 14;

2) основанием для выделения направления надзора должно быть наличие данных об устойчивом характере и действительной распространенности нарушений законов. В отношении экстремистской деятельности отмечается не только постоянный за последние три года рост противоправной активности, но и нарастание общественной опасности этих проявлений, участие в них несовершеннолетних;

3) только наличие взаимосвязи между выявляемыми нарушениями законов и общим со-

⁴ См.: *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / ИПК РК Генер. прокуратуры РФ. М., 2005. С. 9.

⁵ Там же. С. 178.

стоянием законности должно служить ориентиром для выделения самостоятельного направления в рамках одной отрасли (подотрасли) прокурорского надзора. Такая связь экстремистских проявлений прослеживается со всей очевидностью: экстремизм соприкасается и с терроризмом, и с организованной преступностью в целом.

Конкретные направления деятельности на год, полугодие определяются директивными документами Генеральной прокуратуры РФ, а также данными анализа состояния законности в конкретном регионе.

Любая экстремистская идеология и психология, как-то: фашизм, национал-шовинизм, религиозный фанатизм и др. – часто может выступать в качестве субъективных причин и условий иных противоправных действий.

Согласно статистическим данным органов прокуратуры в 2006 г. было зарегистрировано 1 781 преступление террористического характера и 263 – экстремистской направленности; количество указанных преступлений, уголовные дела и материалы о которых окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде, составляет соответственно 1 068 и 169; выявлено лиц, совершивших такие преступления, – 981 и 175.

Наиболее типичные нарушения экстремистской направленности – разжигание расовой, национальной либо религиозной розни; пропаганда и публичная демонстрация фашистской символики; публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности; ее финансирование и др. Они имеют взрывоопасный характер и могут нарушить стабильность общества, поэтому меры прокурорского реагирования на них должны быть упреждающими.

В последнее время отмечается тенденция использования электорального ресурса экстремистских организаций со стороны легально действующих политических партий. Стремление некоторых из них использовать в своей предвыборной деятельности существующие в обществе настроения, связанные с проблемами в области миграции, межнациональных и межконфессиональных отношений, не может не вызывать беспокойства.

Так, в мае 2006 г. в деятельности регионального отделения Национально-консервативной партии России были выявлены признаки шовинизма и национализма. В ходе проведения региональным отделением конференции в выступлениях делегатов прозвучали заявления о притеснении русского населения в связи с увеличением числа мигрантов из республик Северного Кавказа, был выдвинут лозунг «Астрахань для русских». Кроме того, в статье «Ува-

жаемые земляки!»⁶ председатель регионального отделения заявил, что «проведение референдума по вопросу принятия Астраханской областью статуса закрытой пограничной территории могло бы закрыть регион от непрошенных гостей». В связи с этим управлением Росрегистрации на основании п. 2 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях», ст. 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» дважды выносились предупреждения региональному отделению.

Другой опасной тенденцией является поддержка со стороны политических партий незарегистрированных объединений экстремистской направленности. В целях привлечения новых членов некоторые из них предоставляют таким объединениям возможность участвовать в организуемых ими публичных мероприятиях. Следует отметить, что эта деятельность не всегда получает принципиальную оценку со стороны контролирующих и надзорных органов. В нарушение действующего законодательства проведение указанных публичных мероприятий не приостанавливается в связи с участием в них незаявленных организаций или изменением представленной тематики. Политические партии–организаторы мероприятий не привлекаются к установленной законом ответственности за допущенные нарушения.

Например, 4 ноября 2006 г. в Москве было запрещено проведение так называемого русского марша, организованного незарегистрированным «Движением против нелегальной иммиграции». Движение придерживается крайних националистических взглядов и выступает за депортацию всех мигрантов на историческую родину вне зависимости от их правового положения в России. Однако после запрета на проведение марша партия национального возрождения «Народная Воля» предложила активистам движения принять участие в заявленном и разрешенном митинге партии. На митинге выступил лидер движения А. Белов (Поткин), который допустил ряд высказываний, направленных на возбуждение расовой, национальной и социальной розни, связанной с насилием.

Законом установлена административная и уголовная ответственность за экстремистскую деятельность. Прокурор, реализуя полномочия по осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму, в предусмотренных законом случаях решает вопрос о возбуждении производства об административном правонарушении⁷, а следова-

⁶ Газета «Родное слово». 2005. № 7(32).

⁷ См.: Залужный А.Г. Указ. соч. С. 126.

тель Следственного комитета при прокуратуре РФ – о возбуждении уголовного дела.

Для выполнения стоящих перед органами прокуратуры задач по надзору за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности необходимо наличие полной и объективной информации, позволяющей систематически анализировать состояние, структуру и динамику правонарушений экстремистского характера. Анализ информации свидетельствует о необходимости проведения проверок контролирующими органами, что помогает избежать дублирования в работе с другими правоохранительными и контролирующими органами, целенаправленно осуществлять прокурорский надзор за исполнением законов в сфере противодействия экстремистской деятельности.

Вопрос о разграничении компетенции органов прокуратуры и государственных органов в рассматриваемой сфере относится к числу наиболее сложных. При этом, как представляется, нужно исходить из следующего:

- государственные органы обладают всеми необходимыми правами и возможностями по выявлению, пресечению и устранению нарушений противоэкстремистского законодательства и ведомственных актов, привлечению к ответственности виновных лиц;

- прокуроры не вправе подменять государственные органы, дублировать их деятельность, выполнять функции контроля, что прямо запрещено ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

- прокурорский надзор, обладая признаками всеобщности и надведомственности, распространяется и на контрольную деятельность, осуществляемую государственными органами. Это означает, что прокуроры вправе требовать от названных органов совершения таких действий, как: проведение проверки; выделение специалистов; направление заявления в суд о ликвидации либо запрете деятельности общественных и других организаций экстремистской направленности; представление в прокуратуру соответствующих материалов и сведений⁸.

В целом анализ материалов, характеризующих состояние законности в этой сфере общественных отношений, свидетельствует о том, что работа правоохранительных органов по выявлению и пресечению фактов экстремизма приобрела наступательный характер и стала

⁸ См.: *Борисов С.В.* Особенности реализации надзорных полномочий прокуроров в сфере противодействия экстремистской деятельности // Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. в Акад. управления МВД России. 16 июня 2006 г. С. 228 – 230.

приносить более ощутимые результаты. Прокуроры значительно активнее используют предоставленные им полномочия по обеспечению законности в указанной сфере.

Проведенная в 2006 г. Генеральной прокуратурой РФ проверка деятельности Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия выявила нарушения федеральных законов «О средствах массовой информации» и «О противодействии экстремистской деятельности». В частности, ненадлежащим образом был организован надзор в сфере массовых коммуникаций в части принятия профилактических мер, проведения проверок деятельности юридических и физических лиц по исполнению законодательства РФ об экстремизме и национальном, расовом и религиозном равноправии граждан. Служба также не проводила своевременный и систематический мониторинг СМИ на предмет выявления и пресечения экстремистской деятельности. Центральным аппаратом Службы за 9 месяцев 2006 г. было вынесено всего 11 письменных предупреждений по результатам проверок в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». В то же время отдельные предупреждения выносились с превышением полномочий. По результатам проверки органами прокуратуры было внесено представление руководителю Службы.

В конце 2006 г. Генеральной прокуратурой РФ была проведена проверка исполнения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки Министерства образования и науки РФ. В соответствии с Положением о Федеральной службе она правомочна осуществлять контроль и надзор за исполнением законодательства в сфере образования и молодежной политики. Однако при проверке было установлено, что в нарушение ст. 4 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Федеральная служба в пределах своей компетенции не участвовала в противодействии экстремистской деятельности, работа в указанном направлении в 2005 – 2006 гг. не планировалась и не проводилась. Органами прокуратуры было внесено представление.

Отсутствие целостной системы контроля и надзора в сфере образования в значительной степени снижает эффективность профилактики экстремистской деятельности. В связи с этим деятельность различных органов исполнительной власти на данном направлении фактически не координируется и зачастую страдает ведом-

ственной ограниченностью видения проблем.

В 2006 г. в ходе прокурорских проверок деятельности территориальных органов Федеральной регистрационной службы было установлено, что указанные органы систематически проводят проверки исполнения законодательства о некоммерческих организациях, общественных объединениях, религиозных организациях, в том числе законодательства об экстремизме. Так, прокуратурой г. Москвы в процессе проверки деятельности ГУ Росрегистрации по г. Москве было установлено, что в базе данных Единого государственного реестра юридических лиц в настоящее время содержатся сведения о регистрации 12 125 общественных объединений. В порядке контроля за деятельностью общественных объединений и религиозных организаций в 2006 г. было проведено всего 55 проверок (в 2005 г. – 243), по результатам которых вынесено 38 предупреждений (в 2005 г. – 214); в суды подано 39 исковых заявлений о признании прекратившими деятельность в качестве юридических лиц общественных объединений и религиозных организаций.

В 2006 г. прокурорами к административной ответственности по ст. 5.26, 20.2, 20.3 КоАП РФ был привлечен всего 151 человек, что явно не соответствует реальному количеству совершенных правонарушений. При этом случаи возбуждения административного производства по ст. 20.3 КоАП РФ (Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики) в регионах России, как правило, единичны. В основном суды накладывают штраф в размере от 500 до 1000 руб. Наказание в виде административного ареста назначается крайне редко и применяется в исключительных случаях. В ряде регионов административные производства по ст. 20.3 КоАП РФ в 2006 г. не возбуждались.

Вместе с тем привлечение к административной ответственности, особенно молодежи, может служить мерой профилактики более опасных правонарушений.

Основными направлениями деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму являются: предупреждение экстремистских проявлений; устранение причин и условий, способствующих им; выявление источников и перекрытие каналов финансирования экстремистских организаций.

В регионах созданы центры по борьбе с терроризмом (Центр «Т») оперативно-розыскных бюро главных управлений МВД России по федеральным округам, деятельность которых направлена на предупреждение и пресечение возможных экстремистских акций, выявление

и разоблачение экстремистских организаций, молодежных экстремистских групп, действующих на территории федеральных округов.

Однако оперативно-розыскную работу в этом направлении нельзя признать удовлетворительной. Как правило, дела указанной категории заводятся в отношении лиц, занимающихся реализацией литературы экстремистского содержания, либо в отношении лиц, участвовавших в организации митингов и шествий экстремистских организаций и привлеченных к административной ответственности.

Сотрудники правоохранительных органов, особенно в отдаленных регионах, испытывают трудности, связанные с подбором квалифицированных специалистов в области социально-психологического, лингвистического и иных исследований печатных и озвученных материалов, в которых усматриваются признаки экстремизма, национальной, расовой и религиозной вражды. Следователи вынуждены обращаться к специалистам, не имеющим достаточных знаний и опыта работы в данной сфере, что отражается на сроках следствия, а также на объективности процессуального решения.

Полноценная и результативная деятельность в сфере противодействия экстремизму возможна лишь при соответствующем уровне координации и взаимодействия между федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Прокуратура в системе субъектов противодействия экстремизму должна стать координатором названной деятельности.

Следует принять меры к созданию в Минюсте России либо другом государственном органе подразделения для производства судебных этнологической, религиоведческой, психолого-лингвистической и иных видов экспертиз в целях оперативного и своевременного принятия решения по правонарушениям экстремистской направленности.

В настоящее время эта проблема решается различными научными центрами и институтами без привлечения бюджетных средств. Необходим соответствующий федеральный центр, который осуществлял бы организацию экспертных исследований и координировал бы в интересах государства производство судебных экспертиз по вопросам, связанным с экстремистскими проявлениями⁹.

⁹ См.: Залужный А.Г. Состояние законности и работа органов прокуратуры в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений // Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. в Акад. управления МВД России. 16 июня 2006 г. С. 198.

В процессе анализа состояния законности и правопорядка прокурорам неизбежно приходится изучать, в каких правовых сферах нарушения законов выливаются в реальные угрозы национальным интересам страны. По мнению специалистов, важной функцией прокуратуры становится организация правового мониторинга опасностей и угроз национальным интересам России в ключевых сферах¹⁰. Составной

частью такого мониторинга, на наш взгляд, должны быть все существующие виды политического, национального, социального и религиозного экстремизма. Результаты мониторинга надлежит использовать в сфере взаимодействия субъектов противодействия экстремистской деятельности, а также при подготовке предложений по совершенствованию системы мер обеспечения законности.



¹⁰ См.: Ашурбеков Т. Правовой мониторинг угроз национальным интересам // Законность. 2007. № 5. С. 48.

**Константин Викторович
ОБРАЖИЕВ**

кандидат юридических наук,

**Ольга Валентиновна
ПРИСТАНСКАЯ**

кандидат юридических наук,

**Полина Евгеньевна
РАЗУМОВСКАЯ**

Экономическая эксплуатация несовершеннолетних и наихудшие формы детского труда (проблемы прокурорского надзора и уголовной ответственности)

Правозащитная функция прокуратуры в сфере охраны прав и законных интересов несовершеннолетних нашла развитие и конкретизацию в приказе Генерального прокурора РФ от 22.06.2001 № 38 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи». Согласно п. 8 приказа на прокуроров возложена обязанность привлекать специалистов Федеральной инспекции труда к проверкам исполнения в отношении несовершеннолетних требований трудового законодательства, правил охраны труда и техники безопасности, особенно на предприятиях среднего и малого бизнеса, где обстановка наиболее неблагоприятна.

Результаты проверки исполнения трудового законодательства и законодательства о занятости населения, проведенной Генеральной прокуратурой РФ в 2003 г., свидетельствуют о распространении в большинстве субъектов РФ фактов неисполнения работодателями требований ст. 265 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ). Установлены многочисленные случаи привлечения несовершен-

нолетних к оказанию ритуальных услуг, к работе в ночных развлекательных заведениях, в том числе связанной с реализацией винно-водочных изделий, а также факты использования труда несовершеннолетних на работах с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда.

Острота и актуальность этой проблемы подтверждается и данными проведенного в апреле 2005 г. в Институте повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ опроса помощников прокуроров по делам несовершеннолетних из 48 субъектов РФ. Прокурорам предлагалось ответить на вопросы анкеты, посвященной проблеме экономической эксплуатации несовершеннолетних. По мнению более трех четвертей опрошенных прокуроров (75,5%), такая проблема в России существует, по мнению почти половины опрошенных (46,6%) – актуальна, по мнению четверти опрошенных (24,4%) – весьма актуальна. Всего лишь 11% респондентов отметили, что эта проблема в России отсутствует. Такое же число опрошенных полагают, что она менее актуальна, чем другие.

Большинство респондентов встречались в своей практике с фактами привлечения несовершеннолетних к наихудшим формам детского труда, в частности таким, как вовлечение в занятие физически тяжелым трудом. При этом в каждом третьем случае несовершеннолетние сами проявляют инициативу заняться тем или иным видом физически тяжелого труда. Вызывают крайнюю обеспокоенность данные опроса о том, что каждый четвертый ребенок из числа нелегально работающих несовершеннолетних привлекается к наихудшим формам труда собственными родителями. Сверстниками, иными родственниками к такому труду привлекаются не более 5% несовершеннолетних, посторонними взрослыми – всего 11%.

Прокуроры отмечают, что наиболее часто подростки проявляли желание работать в барах, пивных, ресторанах, а также в сфере торговли – 24,4%. В структуре нелегальной трудовой занятости несовершеннолетних выделяются следующие сферы: работа курьера – 15,5%, общественное питание – 11%, мытье машин, рекламный бизнес, интернет-кафе, работа на бензоколонках, стройках, дворниками и почтальонами – 4,4%. Отмечены единичные случаи (4,4%) привлечения несовершеннолетних для работы в казино, игровых салонах, барах, стриптиз-клубах, ночных клубах, варьете и других ночных увеселительных заведениях. Судя по результатам проведенного опроса, помощники прокуроров по делам несовершеннолетних регулярно сталкиваются с фактами вовлечения несовершеннолетних в занятие попрошайничеством, причем почти в половине случаев инициаторами были родители. В 6,6% из числа известных опрошенным случаев экономической эксплуатации детей последние привлекались родителями для работы в порнобизнесе в качестве моделей, в 8,8% – в занятие проституцией. Доля детей, вовлеченных в занятие проституцией посторонними взрослыми, несравненно выше – 24,4%, а привлечение их для работы в качестве моделей в порнобизнесе – 8,8%. Сложившаяся ситуация в сфере использования детского труда создает угрозу для жизни и здоровья таких несовершеннолетних, деформирует их социальное, психическое, физическое и нравственное развитие. Среди мер, которые, по мнению помощников прокуроров по делам несовершеннолетних, целесообразно принять в целях защиты детей от экономической эксплуатации, более трех четвертей опрошенных (77,7%) назвали введение уголовной ответственности за этот вид общественно опасных деяний.

В печати неоднократно ставился вопрос о пробельности уголовного законодательства

России в части установления уголовной ответственности за наиболее общественно опасные виды нарушения трудовых прав несовершеннолетних и вовлечение детей в наихудшие формы детского труда.

Такая же озабоченность состоянием уголовно-правового регулирования охраны труда несовершеннолетних прозвучала в обращении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина в Правительство Российской Федерации. Высказанные в обращении предложения об установлении уголовной ответственности работодателя за применение труда несовершеннолетних на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями и работах, выполнение которых может причинить вред их нравственному развитию, нельзя не признать *актуальными, социально и криминологически обоснованными, отражающими криминогенную ситуацию в стране.*

1. Об установлении уголовной ответственности работодателя за незаконное применение труда несовершеннолетних. Согласно трудовому законодательству РФ незаконным признается: 1) применение труда несовершеннолетних на работах с вредными для жизни и здоровья условиями; 2) применение труда несовершеннолетних на работах с опасными для жизни и здоровья условиями; 3) применение труда несовершеннолетних на работах, выполнение которых может причинить вред их нравственному развитию; 4) прием на работу детей, не достигших установленного законом минимального возраста для приема на работу (ст. 63, 265 ТК РФ).

Введение уголовной ответственности за наиболее общественно опасные из указанных виды незаконного применения детского труда необходимо для эффективного обеспечения государством прав детей на охрану здоровья, нормальное физическое, нравственное, психическое развитие и социальное благополучие и позволит создать надлежащие правовые гарантии соблюдения трудовых прав несовершеннолетних, предупреждения их нарушения работодателями и иными лицами. Такой подход *в полной мере соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права* в указанной сфере.

Мировое сообщество во Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 30 сентября 1990 г. взяло на себя обязательство «обеспечить особую защиту работающих детей и ликвидировать незаконный детский труд», облегчить тяжелое положение детей, в том числе подвергающихся эксплуатации. Международно-правовые нормы устанавливают полный запрет на применение

труда несовершеннолетних в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни, или способной повредить их нормальному развитию¹. Конвенция № 182 МОТ от 17.06.1999 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда»² обязывает государства принять все меры, необходимые для обеспечения эффективного применения и соблюдения положений, проводящих в жизнь Конвенцию, включая недопущение вовлечения детей в наихудшие формы детского труда, в том числе посредством введения и применения уголовных санкций (ст. 7).

Комиссия по правам человека, заслушав на 56-ой сессии доклады Специальных докладчиков по вопросу о торговле детьми и сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях (30 ноября – 4 декабря 1998 г.), указала на необходимость борьбы с распространением азартных игр среди детей и признала это явление одним из факторов вовлечения детей, прежде всего мальчиков, в занятие проституцией.

Детский труд признается международным правом вредным и нежелательным при невыполнении хотя бы одного из шести требований Декларации прав ребенка от 20 ноября 1959 г., а именно: 1) не соблюдается надлежащий возрастной минимум приема на работу; 2) ребенок принимается на работу, вредную для его здоровья; 3) трудовая деятельность ребенка препятствует получению им образования; 4) работа отрицательно влияет на физическое развитие организма ребенка; 5) характер выполняемой работы нравственно калечит ребенка; 6) характер выполняемой работы наносит ущерб умственному развитию ребенка.

Применение труда несовершеннолетних на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями и работах, выполнение которых может причинить вред их нравственному развитию, равно как и прием несовершеннолетнего на эти виды работ, *обладает той степенью общественной опасности, которая свойственна именно уголовно наказуемым деяниям – преступлениям.*

Для криминализации перечисленных деяний в уголовном законодательстве России имеются все необходимые основания, а внесение такой законодательной новации соответствует

принятым в законодательной практике критериям криминализации общественно опасных деяний. Общественная опасность указанных деяний обусловлена тем, что они заведомо для работодателей создают реальную угрозу физическому и психическому здоровью детей, препятствуют их нормальному, в том числе нравственному, развитию, т.е. *причиняют существенный вред тем общественным отношениям, которые находятся под особой, приоритетной охраной международного права, Конституции РФ и российского уголовного закона.*

Уголовный кодекс РФ 1996 г. в ряде норм Особенной части предусматривает защиту детей от привлечения к трудовой деятельности, причиняющей вред их здоровью и препятствующей их нормальному физическому, психическому, нравственному и социальному развитию. Несмотря на это, *он остается несовершенным с точки зрения достаточности, полноты и адекватности имеющихся в нем уголовно-правовых запретов на многие из общественно опасных видов коммерческой, экономической и сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, уже получивших распространение на практике.*

Введенная Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» ст. 127² «Использование рабского труда» устанавливает уголовную ответственность за использование труда человека, в том числе заведомо несовершеннолетнего (п. «б» ч. 2 ст. 127²), в отношении которого осуществляются полномочия, присущие праву собственности, в случае, если лицо по не зависящим от него причинам не может отказаться от выполнения работ (услуг). Однако в силу названного в ней условия (принудительного характера использования труда потерпевшего) норма не распространяется на случаи привлечения несовершеннолетних к тем или иным видам труда при наличии их добровольного согласия на эксплуатацию своего труда.

Введенная тем же законом ст. 242¹ УК РФ предусматривает уголовную ответственность за изготовление материалов или предметов с порнографическими изображениями заведомо несовершеннолетних, в том числе с использованием детей в качестве моделей, а также за привлечение заведомо несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера. Очевидно, что работы, выполнение которых может причинить вред психосексуальному и нравственному развитию несовершеннолетних, не ограничиваются указанными видами деятельности. При этом действующие ст. 134

¹ См.: п. 3 ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, п. 1 ст. 32 Конвенции ООН о правах ребенка, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей, Конвенция № 182 МОТ «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда».

² Вступила в силу для России 25 марта 2004 г.

и 135 УК РФ, устанавливая ответственность за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не учитывают специфики растления детей в коммерческих целях, их использования взрослыми дельцами в качестве средства извлечения прибыли и, кроме того, не распространяются на подростков 16–17 лет.

Статья 143 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за «нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда», не учитывает повышенную степень общественной опасности совершения этого преступления в отношении несовершеннолетних и *не охватывает наиболее распространенные формы экономической эксплуатации несовершеннолетних, связанные с приемом и использованием труда детей на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями, а также работах, выполнение которых может причинить вред нравственному развитию ребенка.*

Во-первых, ст. 143 устанавливает равную уголовную ответственность за нарушения законодательства об охране труда лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, в отношении работников любого возраста, не предусматривая дифференциации санкций в зависимости от возраста потерпевших, и тем самым не учитывает повышенную степень общественной опасности указанного деяния для здоровья, а тем более – для физического, психического и нравственного развития несовершеннолетних потерпевших.

Во-вторых, в отличие от аналогичной нормы УК РСФСР 1960 г., диспозиция ст. 143 УК РФ 1996 г. (в ред. от 08.12.2003) существенно сужена и предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны только в тех случаях, когда такое нарушение повлекло фактическое наступление тяжких последствий: причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью (ч. 1) либо смерти потерпевшего (ч. 2).

В то же время, в отличие от взрослых работников, у несовершеннолетних, пострадавших от привлечения к выполнению вредных или опасных для них видов трудовой деятельности, в силу их возрастной личностной незрелости возможно появление посттравматических стрессовых расстройств (психогенных невротических расстройств³, личностных и психосексуальных расстройств⁴ и поведенческих нарушений⁵), кото-

³ В судебной психиатрии к ним относят энурез, логоневроз, страхи, астенодепрессивные состояния, атипичные депрессии, а также психосоматические и тревожно-фобические нарушения. См.: Клиническая и судебная подростковая психиатрия / Под ред. В.А. Гурьевой (кол. авт.). М., 2007. С. 347–350.

рые к тому же могут иметь пролонгированный и отсроченный характер, но далеко не всегда относятся к тяжкому вреду здоровью.

В-третьих, в следственно-судебной практике ст. 143 редко применяется в случаях нарушения правил охраны труда в процессе нелегального использования работодателями труда наемных работников. Обязательным условием привлечения к ответственности за совершение предусмотренного ею преступления служит наличие трудовых отношений между работодателем (у которого произошел несчастный случай) и работником (потерпевшим), что ограничивает область применения этой нормы.

В подавляющем большинстве случаев работодатели принимают на работу подростков без надлежащего оформления с ними трудовых отношений, что затрудняет применение ст. 143 даже при наступлении перечисленных в ней последствий. В то же время именно сфера теневого бизнеса считается зоной повышенного риска нарушения правил техники безопасности и иных правил охраны труда работающих подростков. Она не обеспечивает их право на здоровые условия труда.

В-четвертых, ст. 143 не предусматривает уголовной ответственности: 1) за использование несовершеннолетних на работах, на которых запрещается применение их труда (в том числе работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию, – в игорных заведениях, ночных кабаре и клубах, в сфере производства, перевозки и торговли спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами); 2) за прием несовершеннолетних на указанные работы.

Такой вывод следует из анализа приводимых в ст. 209 ТК РФ определений понятий «охрана труда», «безопасные условия труда» и «требования охраны труда»⁶. Статья 143 УК РФ не

⁴ В виде опережения и извращения становления сексуальности вплоть до формирования садомазохистских тенденций с гомосексуальной ориентацией у мальчиков. Там же. С. 351.

⁵ Включая аффективные расстройства и агрессивные реакции, в том числе аутоагрессию в виде членовредительства и суицидальных попыток. Там же. С. 349.

⁶ Согласно указанной статье охрана труда – это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия; к требованиям охраны труда относятся государственные нормативные требования охраны труда и требования охраны труда, установленные правилами и инструкциями по охране труда.

подлежит применению при отсутствии нормативных требований к охране труда подростков в тех видах трудовой деятельности, привлечение к которым несовершеннолетних запрещено законом.

В настоящее время охрана труда несовершеннолетних и обеспечение их безопасности в сфере трудовой занятости регулируются специальной нормой ТК РФ – ст. 265 «Работы, на которых запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет». В соответствии с ней запрещается применение труда несовершеннолетних на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию. Названные в ст. 265 ТК РФ запреты конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах, определяющих работы, на которых запрещается применение труда подростков, не достигших 18 лет. Это – нормы предельно допустимых нагрузок для лиц моложе восемнадцати лет при подъеме и перемещении тяжестей вручную, утвержденные постановлением Минтруда России от 7 апреля 1999 г. № 7, а также Перечень тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет, утвержденный постановлением Правительства РФ от 25.02.2000 № 163.

В названный Перечень входят работы, причиняющие вред физическому здоровью и развитию несовершеннолетних (связанные с подъемом и перемещением тяжестей вручную, горные и подземные работы, работа в металлургии, машиностроении и металлообработке, работы по добыче нефти и газа, в нефтехимическом, химическом и электротехническом производстве, в промышленности строительных материалов, производстве медикаментов и биологических препаратов, лесозаготовительных работах, целлюлозно-бумажном и лесохимическом производстве и в ряде профессий, связанных с работой в текстильной, пищевой и легкой промышленности, полиграфическом производстве, на транспорте, в сельском хозяйстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании населения), а также работы, способные причинить вред психическому здоровью и нравственному развитию подростков (в похоронном обслуживании, в отделениях (палатах) анестезиологии-реанимации, реанимации и интенсивной терапии, в онкологических учреждениях и учреждениях типа «хоспис», в патолого-анатомических отделениях, прозекторских, моргах и вивариях, работы по консер-

вации крови, трупных органов и тканей, работы по торговле и хранению вина, спирта и ликероводочной продукции и пива, а также табачных изделий и др.).

В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» работниками организатора азартных игр не могут являться лица, не достигшие возраста восемнадцати лет.

Вследствие указанных пробелов в уголовном законодательстве предписания ч. 1 ст. 265 ТК РФ, запрещающие применение труда несовершеннолетних на любых работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и развитию, несмотря на их высокую общественную опасность, обеспечены только санкциями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.27). Однако *предусмотренные в этой статье административно-правовые санкции⁷ не дифференцированы в зависимости от возраста потерпевших и не соответствуют степени общественной опасности деяний, причиняющих вред физическому, психическому и нравственному развитию несовершеннолетних, а также снижают эффективность борьбы с наихудшими формами детского труда.*

Необходимость установления уголовной ответственности работодателей за применение труда несовершеннолетних на вредных и опасных для них видах работ подтверждается значительной степенью распространенности указанных нарушений.

2. Об установлении уголовной ответственности за иные формы экономической эксплуатации несовершеннолетних. Работодатели нередко принимают на работу (чаще без оформления трудовых отношений) детей, не достигших

⁷ Согласно ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ нарушение законодательства о труде и об охране труда влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от одной тысячи до пяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Если же нарушение законодательства о труде и об охране труда совершено должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, то к виновному применяется дисквалификация на срок от одного года до трех лет.

возраста, с которого разрешается трудоустройство, тем самым грубо нарушая положения ст. 63 ТК и ст. 3 Конвенции № 138 МОТ «О минимальном возрасте для приема на работу». В соответствии с этими статьями минимальный возраст для приема на любой вид работы по найму или другой работы, которая по своему характеру или в силу обстоятельств, в которых она осуществляется, может нанести ущерб здоровью, безопасности или нравственности подростка, не должен быть ниже восемнадцати лет. Национальное законодательство, или правила, или компетентные органы власти могут, после консультации с заинтересованными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые имеются, разрешать работу по найму или другой вид работы лиц в возрасте не менее шестнадцати лет при условии, что здоровье, безопасность и нравственность этих подростков полностью защищены и что они получили специальное обучение или профессиональную подготовку по соответствующей отрасли деятельности.

Грубое нарушение работодателями законодательного запрета приема на работу детей, не достигших возраста, с которого законом разрешается их трудоустройство, нуждается в адекватной юридической оценке. Такое нарушение не относится трудовым законодательством РФ к нарушениям правил охраны труда несовершеннолетних, поэтому не охватывается действием ст. 143 УК РФ. Статья 5.27 КоАП «Нарушение законодательства о труде и об охране труда» позволяет применять к виновным в указанном нарушении меры административно-правового характера, однако не отражает его повышенной общественной опасности для детей. Вместе с тем такие деяния грубо нарушают право ребенка на охрану здоровья, причиняют существенный ущерб его нормальному физическому, психическому, нравственному развитию, создают препятствия для получения им образования.

При решении этого вопроса может оказаться полезным законодательный опыт Украины, включившей в Уголовный кодекс самостоятельную статью 150, предусматривающую уголовную ответственность за экономическую эксплуатацию детей, не достигших возраста, с которого законодательством разрешается трудоустройство, путем использования их труда с целью получения прибыли. Такое преступление наказывается арестом на срок до шести месяцев или ограничением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. Те же действия,

совершенные в отношении нескольких детей или если они причинили существенный ущерб здоровью, физическому развитию или образовательному уровню ребенка, или сопряжены с использованием детского труда во вредном производстве, наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. В качестве квалифицирующих признаков указывается на совершение преступления в отношении нескольких несовершеннолетних, причинение существенного вреда их здоровью, физическому развитию или образованию, использование детского труда во вредном производстве.

Уголовный кодекс РФ не охватывает все более изощренные *способы нелегальной эксплуатации взрослыми лицами детей, в том числе малолетних, с целью извлечения за их счет наживы*, что порождает безнаказанность лиц, наживающихся на эксплуатации детей. Так, ст. 151 УК РФ не предусматривает ответственности за «использование» несовершеннолетнего в занятии попрошайничеством. Вследствие этого правового пробела не подлежат уголовной ответственности лица, занимающиеся попрошайничеством с использованием в этих целях ребенка, который в силу малолетнего возраста или задержки в психическом развитии не способен осознать характер и значение указанного антиобщественного действия, а значит, исходя из традиционного толкования термина «вовлечение», не может быть «вовлечен» в него. Этой правовой лазейкой пользуются значительное число попрошаек, извлекающих прибыль за счет использования детей грудного возраста для выпрашивания милостыни.

Кроме того, ст. 151 в отличие от ст. 240 УК РФ не предусматривает ответственности за «принуждение» несовершеннолетнего к продолжению занятия указанными антиобщественными действиями. Это существенно сужает круг субъектов данного преступления, охватывая только лиц, впервые вовлекших ребенка в антиобщественное деяние, оставляя безнаказанными многих из тех, кто различными способами принуждает уже вовлеченного в попрошайничество несовершеннолетнего к продолжению такого занятия.

Попытки устранения таких пробелов приняты в проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 151 Уголовного кодекса Российской Федерации», который внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 29 июня 2007 г. и готовится к первому чтению.

3. Об установлении уголовной ответственности за иные формы наихудшего детского труда, в том числе за коммерческую сексуальную эксплуатацию несовершеннолетних. Всемирная конференция по правам человека в Венской декларации и программе действий (Вена, 25 июня 1993 г.) подтвердила принцип «Первоочередное внимание детям» и призвала укрепить национальные и международные механизмы, программы защиты и охраны детей, в частности девочек, подвергающихся экономической и сексуальной эксплуатации, включая детскую порнографию, детскую проституцию или продажу органов детей, из числа беженцев и перемещенных лиц. В ст. 34 Конвенции ООН о правах ребенка государства-участники обязуются защищать ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации, в том числе от принуждения к занятию проституцией и от использования в порнобизнесе.

Несмотря на принятые Россией международные обязательства, в российском уголовном законодательстве *не предусмотрены надлежащие меры ответственности за привлечение детей к некоторым из видов деятельности, отнесенных Конвенцией МОТ № 182 к «наихудшим формам детского труда»*⁸.

1. Так, в УК РФ установлены **неоправданно низкие санкции за преступления, связанные с коммерческой сексуальной эксплуатацией детей**, в том числе за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, сопряженное с жестоким обращением с детьми (из санкции ст. 156 УК РФ лишение свободы исключено Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ), за ненасильственные преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших шестнадцатилетнего возраста (санкциями

ст. 134, 135 УК РФ предусмотрено лишение свободы до четырех лет и ниже).

Таким образом, на перечисленные виды преступлений распространяется большинство актов амнистии, ежегодно принимаемых в России, а осужденные за них лица, оставаясь фактически безнаказанными, возвращаются в семьи, воспитательные или образовательные учреждения, что способствует рецидиву эксплуатации детей, вовлечению их в наихудшие формы детского труда.

2. Особую озабоченность вызывают факты сексуальной эксплуатации детей, **совершенные родителями, педагогами и иными лицами, на которых законом возложены обязанности по воспитанию детей и надзору за ними**, что значительно повышает степень общественной опасности содеянного. В связи с этим представляется необходимым дифференцировать уголовную ответственность за преступления против половой неприкосновенности и нравственности несовершеннолетних, установив повышенные санкции за совершение таких деяний указанными лицами.

3. Необходимо **повысить в уголовном законе с 16 до 18 лет возрастные границы так называемого возраста согласия** – возрастного предела уголовно-правовой защиты несовершеннолетних от ненасильственных преступлений против половой неприкосновенности (ст. 134 и 135 УК РФ). Такое решение соответствует общемировым тенденциям уголовной политики, ориентированной на повышение уровня уголовно-правовой защиты всех детей, не достигших 18-летнего возраста (Конвенция ООН о правах ребенка).

К сожалению, *подростки в возрасте от 16 до 18 лет защищены уголовным законом далеко не от всех видов сексуальной эксплуатации*. Вне сферы уголовно-правового регулирования остается ниша высокоприбыльной и общественно опасной деятельности, основанной на извлечении доходов за счет эксплуатации несовершеннолетних путем: а) вовлечения посредством обмана, злоупотребления доверием в сферу оказания платных сексуальных услуг, таких как эротический массаж, секс по телефону, служба сексуального партнерства, эротическая фотография, татуировка и т.п.; б) привлечения их для участия в зрелищных мероприятиях сексуального, но не порнографического характера (пип-шоу, стриптиз-шоу и т.п.).

УК РФ (в ред. Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ) предусматривает уголовную ответственность за вовлечение заведомо несовершеннолетних в занятие проституцией и принуждение их к продолжению такого заня-

⁸ В понятие «наихудшие формы детского труда» Конвенция включает: 1) все формы рабства или практики, сходную с рабством, как, например, продажу детей и торговлю ими, долговую кабалу и крепостную зависимость, а также принудительный или обязательный труд, в том числе принудительную или обязательную вербовку детей для использования их в вооруженных конфликтах; 2) использование, вербовку или предложение ребенка для занятия проституцией, для производства порнографической продукции или для порнографических представлений; 3) использование, вербовку или предложение ребенка для занятия противоправной деятельностью, в частности для производства и продажи наркотиков, как они определены в соответствующих международных договорах; 4) работу, которая по своему характеру или условиям, в которых она выполняется, может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей.

тия (ст. 240), а также за организацию занятия проституцией другими лицами, содержание притонов для занятия проституцией и систематическое предоставление помещений для занятия проституцией с использованием заведомо несовершеннолетних и малолетних (ст. 241). Вместе с тем на клиентов несовершеннолетних проститутток 16–17-летнего возраста, уже вовлеченных в занятие проституцией, уголовная ответственность не распространяется.

Необходимо учитывать, что оптимальное в интересах ребенка решение вопроса о законодательном закреплении в УК «возраста согласия» несовершеннолетнего не может быть принято на основе формально-юридического подхода. Оно должно опираться на современные научные знания относительно темпов психофизиологического и психосексуального развития среднестатистического российского подростка и возраст достижения полной половой зрелости несовершеннолетними женского и мужского пола.

4. В целях эффективности уголовно-правовой защиты несовершеннолетних жертв преступлений нами неоднократно в многочисленных документах высказывалось предложение об *исключении признака заведомости знания виновным несовершеннолетнего или малолетнего возраста потерпевшего* из составов преступлений, связанных с коммерческой экономической и сексуальной эксплуатацией детей.

Следует отметить, что ни в одной из статей гл. 20 УК РФ «Преступления против семьи и несовершеннолетних» этот признак законодателем не указан, что не исключает при квалификации предусмотренных ими деяний применения принципа субъективного вменения. При отсутствии законодательного определения термина «заведомо» применительно к потерпевшим детям и при наличии крайне разнообразных вариантов его толкования в теории уголовного права и следственно-судебной практике привнесение данного термина в диспозиции ст. 127¹, 127², 131–135, 240, 241, 242¹ УК РФ неизбежно снижает уровень правовой защиты детей от различных форм коммерческой эксплуатации. Для сравнения, даже добросовестное заблуждение преступника, посягающего на ребенка, относительно возраста потерпевшего, по уголовному законодательству ряда стран (Великобритании, Ирландии, Италии, Норвегии) не признается основанием для освобождения виновного от уголовной ответственности за преступление против несовершеннолетнего.

5. Формулировки ст. 240, 241, 242¹ УК РФ (в ред. Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ) позволяют преследовать лиц, виновных в коммерческой сексуальной эксплуатации несо-

вершеннолетних, однако *охватывают не все из получивших фактическое распространение разновидности такой эксплуатации*.

В целях восполнения отмеченной пробельности уголовного законодательства представляется необходимым вернуться к рассмотрению принятого Государственной Думой 20 июня 2003 г. во втором чтении проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (об усилении уголовной ответственности за нравственное растление, сексуальное развращение и эксплуатацию несовершеннолетних)⁹. Ряд предусмотренных им новаций в усеченном виде был включен в Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (ст. 134, 135, 240, 241, 242¹).

В то же время не внесены в УК РФ предлагаемые в этом законопроекте новации, касающиеся установления в соответствии с международными стандартами уголовной ответственности за такие общественно опасные деяния, как: 1) совершение преступлений против детей с использованием СМИ и телекоммуникационных сетей (как квалифицирующие признаки ст. 135, 242¹); 2) хранение детской порнографии без цели сбыта (ст. 242¹); 3) вовлечение детей в зрелищные мероприятия сексуального характера; 4) распространение среди заведомо несовершеннолетних материалов или предметов порнографического характера; а также переводящие ненасильственные преступления против несовершеннолетних в категорию тяжких преступлений (путем введения в ст. 134, 135 УК РФ квалифицирующих признаков, в том числе указывающих на совершение преступления родителями, педагогами и иными специальными субъектами).

Разумеется, установление уголовной ответственности за указанные деяния нельзя считать панацеей от экономической и сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, от использования их труда в опасных, вредных, деформирующих нравственность видах деятельности. В то же время, учитывая высокую степень общественной опасности и распространенности таких деяний, а также невозможность эффективного противодействия им мерами дисциплинарного или административно-правового воздействия, криминализация наиболее опасных

⁹ Разработан Комитетом Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи по инициативе НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ (2002 г.). 12 декабря 2005 г. законопроект был отклонен в третьем чтении по формально-юридическим основаниям.

видов применения труда несовершеннолетних на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями и работах, выполнение которых может причинить вред их нравственному развитию, представляется объективно необходимой.

В Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка на третий периодический доклад Российской Федерации, представленный в соответствии со ст. 44 Конвенции ООН о правах ребенка, России предложено:

1) принять меры по обеспечению осуществления ст. 32 Конвенции ООН о правах ребенка и Конвенций МОТ № 138 и 182 с должным учетом Рекомендации МОТ в отношении мини-

мального возраста для приема на работу 1973 г. (Рекомендация № 146), а также Рекомендации о запрещениях и немедленных действиях по искоренению наихудших форм детского труда 1999 г. (Рекомендация № 190);

2) нарастить усилия по внедрению контрольных механизмов для надзора за продолжительностью и интенсивностью детского труда, включая не регулируемые законом виды работы, для выявления его причин с целью усиления профилактики, а также в тех случаях, когда дети работают на законных основаниях, для гарантии того, чтобы работа не носила эксплуататорский характер и осуществлялась в соответствии с международными нормами.



**Анатолий Владимирович
ПАЛАМАРЧУК**

Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего сферу потребительского кредитования

В последние годы проблема долгов в сфере потребительского кредитования актуальна для европейского сообщества. В ряде случаев отсутствие ее эффективно-го решения вызывает социальную напряженность и всплеск нарушений, вплоть до совершения преступлений, что обусловило ее обсуждение на 26-й Конференции европейских министров юстиции, которая проходила в апреле 2005 г. в Хельсинки.

Первая из шести принятых по итогам обсуждения на Конференции резолюций «О поиске правовых решений проблемы долгов в обществе кредитов» направлена на утверждение важной роли Совета Европы и его ответственности в оказании помощи странам-членам в поиске мер для решения проблемы долгов. Она предусматривает анализ существующего

законодательства и выработку новых законодательных мер в сфере регулирования задолженностей. Министров юстиции 44 стран волновало не финансовое положение банков, которые застраховали риски невозврата потребительских кредитов, а судьба лиц, получивших кредиты, но в силу различных обстоятельств попавших в тяжелое финансовое положение, а также возросшее количество самоубийств среди этой категории граждан. На заседании подчеркивалось, что главное – это социальная адаптация должников к создавшейся ситуации и помощь им со стороны государства. Такая постановка вопроса говорит о социальной направленности современного европейского права.

Резолюция, принятая министрами юстиции, в том числе подписанная министром юстиции

Российской Федерации, рекомендовала правительствам наметить меры по наведению порядка на рынке потребительского кредитования, защите прав потребителей в этой сфере. В апреле 2005 г. казалось, что Российскую Федерацию минуют отрицательные тенденции, сложившиеся на рынке потребительского кредитования. Автор этих строк, будучи членом российской делегации на встрече министров юстиции в Хельсинки, не предполагал, что в Россию уже пришли (и рядом банков введены) различные схемы, мягко говоря, введения в заблуждение получателей потребительских кредитов о фактической процентной ставке. Вследствие этого и иных причин рост объема задолженности по кредитам физических лиц-резидентов РФ увеличился более чем на 70% по сравнению с январем 2007 г.

Доля потребительских кредитов в общем объеме выданных кредитов продолжает расти. Аналитики считают, что объем портфеля розничных кредитов российских банков в 2010 г. составит 190 млрд. долл.¹

То обстоятельство, что банки закладывают в процентную ставку риск невозврата потребительских кредитов, а также страхуют свои риски, создает их экономическую защищенность. Однако жажда наживы путем введения в заблуждение потребителей банковских кредитов сыграла злую шутку с банками, так как они утратили доверие населения. Центральный банк Российской Федерации, в функции которого входит поддержание стабильности банковской системы, слишком поздно отреагировал на негативные процессы, происходящие на рынке потребительского кредитования. Первым забил тревогу Роспотребнадзор, подключив к разрешению ситуации органы прокуратуры, суды. Ведомство уже больше года через суд пытается признать незаконными дополнительные банковские комиссии, штрафы за просроченные кредиты и их досрочное погашение. Рассмотрено уже более десяти дел, но однозначной судебной практики пока не сложилось. На данном этапе вместо судебных разбирательств по вопросам нарушения прав заемщиков Роспотребнадзор намерен предложить банкам ввести типовой кредитный договор. Следует поддержать инициативу ведомства об ужесточении ответственности банков и о введении запрета на судебные разбирательства с заемщиками по месту нахождения кредитных организаций, что должно найти отражение в типовом договоре. Однако такая форма компромисса не устраи-

вает банковское сообщество². Полагаем, что разработка и утверждение Центральным банком типового договора потребительского кредитования, в котором будут предусмотрены все существенные условия предоставления кредитов, позволят исключить возможность взимания необоснованных комиссий (платежей).

Необходимо отметить, что нормативно-правовое закрепление понятия потребительского кредитования в России отсутствует. В банковском обороте это понятие выделяют по двум признакам: статусу заемщика и целям кредитования.

Потребительское кредитование связано с получением кредитов физическими лицами для удовлетворения своих личных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В качестве видов потребительского кредитования выделяют:

- кредиты с обеспечением (залогом, поручительством) и без обеспечения;
- строго целевые кредиты и кредиты без определения конкретных целей;
- бумажные кредиты (выдаваемые на основании кредитного договора) и карточные (выдаваемые с использованием кредитной карты);
- экспресс-кредиты (получаемые непосредственно в магазине при приобретении товара) и получаемые в банке³.

Ключевым в сфере потребительского кредитования стал вопрос практического разрешения ситуаций, связанных с возникновением задолженности перед кредитной организацией у гражданина, заключившего с банком кредитный договор или воспользовавшегося его кредитной картой.

Отсутствие специальных познаний в банковской сфере, непредоставление банком всего объема достоверной, однозначно понимаемой и исчерпывающей информации, которая в доступной форме позволяла бы сделать осознанный выбор в пользу того или иного способа получения заемных денежных средств, приводит к ситуации, в которой гражданин становится невольным заложником кредитора (банка). При этом его общение с банком имеет, как правило, характер почтовой переписки или телефонных переговоров. Некоторые банки за счет хорошо просчитанной тактики поведения по отношению к заемщику, манипулируя доверчивостью граждан, реагирующих на доступность и простоту получения кредита, по сути, искусственно способствуют возникновению у

¹ См.: Рос. бизнес-газета. 2007. 23 окт.

² См.: Роспотребнадзор предложил банкам мировое соглашение // Коммерсант. 2007. 15 ноября.

³ См.: Курбатов А.Я. Правовые проблемы потребительского кредитования // Банковское право. 2007. № 3.

заемщика задолженности по платежам, которая автоматически приводит к соответствующим санкциям в виде штрафов (неустоек) и резкому возрастанию суммы долга⁴.

Практика прокурорского надзора показывает, что значительное распространение такие прецеденты получили в сельской местности. К примеру, жители деревень Красноярского края и Ростовской области, введенные в заблуждение объявленной банком низкой процентной ставкой, а также упрощенным вариантом предоставления кредитов, активировали карты, снимали с них деньги и только спустя длительное время узнавали, что выплачиваемые денежные средства идут не на погашение долга, а на уплату процентов, обслуживание счетов. Получив 50 тыс. руб., граждане оказались вынуждены выплачивать до 250 тыс. руб.

Массовый характер подобных фактов вызвал широкий общественный резонанс и, как следствие, рост числа обращений за защитой своих прав в надзорные и контролирующие органы. Так, в управления Роспотребнадзора в первом полугодии 2007 г. поступило более 800 жалоб.

По обращению Роспотребнадзора и многочисленным жалобам потребителей о нарушении банками их прав при предоставлении кредитов Генеральной прокуратурой Российской Федерации в июле 2007 г. проведена проверка. Установлено, что вопреки требованиям ст. 10 и 16 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» полная и достоверная информация о предоставляемой услуге до потребителя банками не доводилась, а реальная плата за использование кредитов оказывалась в несколько раз выше декларированной. По требованию Генеральной прокуратуры РФ некоторые банки приняли меры к восстановлению нарушенных прав граждан в сфере потребительского кредитования: отменили ежемесячные комиссии по всем предоставляемым банком кредитам; реструктуризировали задолженности клиентов, отменив платы за пропуск платежей и неустойки; прекратили переуступки прав требования к гражданам структурам по сбору долгов.

О позитивных результатах проделанной работы свидетельствуют данные Банка России: просроченная задолженность граждан по банковским кредитам в октябре 2007 г. впервые за

многие годы снизилась на 700 млн. – до 96,2 млрд. руб. При этом объем кредитов, выданных населению, продолжает расти – в октябре 2007 г. они превысили 3 трлн. руб.⁵

Изложенное позволяет не согласиться с мнением о том, что положения законодательства о защите прав потребителей неприменимы к банковской деятельности, в частности к отношениям в сфере потребительского кредитования⁶. Более того, концептуально такая позиция представляется неприемлемой и противоречащей Конституции РФ, провозглашающей права человека и гражданина высшей ценностью, а их защиту – обязанностью государства (ст. 2). Напомним, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.09.1994 № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей», которое обязательно для применения судами общей юрисдикции, было указано, что нормы Закона о защите прав потребителей распространяются на отношения в сфере потребительского кредитования.

Многие эксперты полагают, что наведение порядка в рассматриваемой области правоотношений возможно путем установления четких требований к банкам по уведомлению граждан о действующих процентных ставках и плате за дополнительные услуги, а также обеспечения надлежащего контроля со стороны государственных органов.

Следует отметить, что изменениями, внесенными 25 октября 2007 г. в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», закреплена обязанность банков предоставлять гражданину не только информацию о полной сумме, подлежащей выплате по кредиту, но и график погашения этой суммы (п. 2 ст. 10 Закона).

С 1 июля 2007 г. рекомендации об информировании заемщиков о реальной стоимости кредита были даны для кредитных учреждений Банком России⁷. Однако далеко не все кредитные организации спешили делиться этой информацией со своими клиентами, особенно если учитывать, что эффективная процентная ставка по потребительским кредитам варьи-

⁵ Рос. газ. 2007. 6 дек.

⁶ См.: Реналь Р. Садыков, Ришат Р. Садыков. Банковское кредитование потребителей: юридические и экономические особенности // Банковское право. 2007. № 3; Курбатов А.Я. Указ. соч.

⁷ Письмо ЦБ РФ от 01.06.2007 г. № 78-Т «О применении пункта 5.1 Положения Банка России от 26 марта 2004 года № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности».

⁴ См.: Письмо Роспотребнадзора от 12.07.2007 № 0100/7062-07-32 «Об оптимизации практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при проведении административного расследования по делам, связанным с защитой прав потребителей в сфере потребительского кредитования».

руется от 90 до 124% годовых при заявленных 29%⁸.

Резюмируя сказанное, отметим, что принятые законодателем нормы направлены на создание прозрачных условий предоставления кредитов, но не носят исчерпывающий характер и не решают проблему в целом. Гражданам, обращающимся за получением кредитов на покупку товаров, по-прежнему не предоставляется полная и достоверная информация об условиях кредитования.

По нашему мнению, в основе которого лежит позиция Конституционного Суда Российской Федерации⁹ о гражданине как экономически слабой стороне в правоотношениях с банком, назрела необходимость перехода к практике отказа от начисления банками комиссий по кредитному договору. В связи с этим обратимся к анализу норм материального права, регулирующих рассматриваемые правоотношения по существу.

Вопросы потребительского кредитования физических лиц регламентированы нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Закона о защите прав потребителей, а также подзаконными нормативными актами Банка России. Их изучение дает основание высказать мнение о неправомерности взимания с граждан дополнительных платежей (комиссий) помимо обусловленных заключением кредитного договора.

Согласно ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за нее.

В соответствии с принципом свободы договора (ч. 1 ст. 421 ГК РФ) кредитные организации могут заключать с физическими лицами кредитные договоры, при этом условия договора определяются по усмотрению сторон (ч. 4 ст. 421 ГК РФ), поэтому помимо платежей по названному договору могут содержать и иные, заранее оговоренные, платежи (комиссии). Данное обстоятельство, на первый взгляд, формально вводит в правовое русло начисление кредитными организациями комиссий за открытие счета, осуществление операций по счету, а также за досрочное погашение ссуд и штрафов за просрочку платежей. Такую пози-

цию занимает Ассоциация российских банков, излагая ее в соответствующих письмах¹⁰.

Однако предоставление физическому лицу кредитной организацией кредита в соответствии с нормами гл. 42, 45 ГК РФ, подп. 2.1.2 Положения, утвержденного Банком России 31.08.1998 № 54-П¹¹, не поставлено в зависимость от открытия расчетного или иного счета заемщику и не влечет автоматического заключения договора банковского счета. Открытие банковского счета в силу ст. 30 Закона о банках является правом, а не обязанностью банков. Кроме того, согласно ст. 16 Закона о защите прав потребителей продавцу товаров (работ, услуг) запрещено обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением других товаров (работ, услуг).

Таким образом, включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя, влечет наложение административного штрафа, что подтверждается судебной практикой¹².

Кредитная организация помимо банковских операций вправе осуществлять иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 5 Закона о банках), что обуславливает возможность оказания банками возмездных услуг.

Рассмотрение кредитной организацией заявки физического лица на выдачу потребительского кредита не является договором возмездного оказания услуг, предусмотренным ст. 779 ГК РФ, поскольку результатом рассмотрения заявки не является установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). Рассмотрение заявки на получение кредита само по себе не порождает каких-либо правовых последствий для граждан и является предварительным этапом к заключению кредитного договора.

Таким образом, можно сделать вывод, что в нарушение требований ст. 16 Закона о защите прав потребителей заключение кредитного

¹⁰ См.: Письмо АРБ от 16.11.2006 № А-01/1Е-576 «О неправомерном толковании территориальными управлениями Роспотребнадзора норм законодательства, регулирующих правоотношения сторон договора потребительского кредита»; Письмо АРБ от 20.06.2007 № А-02/5-328 «О применении письма ЦБ РФ от 01.06.2007 № 78-Т».

¹¹ См.: Положение о порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения), утв. ЦБ РФ 31.08.1998 № 54-П // Вестн. Банка России. 2001. № 73.

¹² См.: Постановление ФАС Уральского округа от 08.08.2006 № Ф09-6703/06-С1 по делу № А60-5173/06-С9.

⁸ См.: Кредит без тайн, телевизор без помех // Рос. газ. 2007. 27 окт.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2001 № 10-П.

договора обусловлено заключением договора на оказание услуг по рассмотрению заявки на выдачу кредита с начислением соответствующей комиссии.

Согласно п. 1 ст. 1 Закона о защите прав потребителей отношения с участием потребителей регулируются в первую очередь нормами ГК РФ, следовательно, включение банком в кредитные договоры с потребителями условий, ущемляющих их права, закрепленные ГК РФ, является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ (нарушение иных прав потребителей). Такая позиция изложена в совместном письме Минздравсоцразвития и Роспотребнадзора от 12.07.2007.

Анализ показал также необоснованность начисления кредитными организациями комиссии за перечисление денежных средств и выдачу их наличными. В соответствии с ч. 1 ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Следовательно, предоставление денежных средств после заключения кредитного договора является обязанностью кредитной организации, исполнение которой не может быть обусловлено какой-либо встречной оплатой со стороны заемщика.

Необходимо отметить также, что рассмотренные виды комиссий по своей правовой природе фактически являются исполнением обязательств банка по кредитной сделке, поэтому такие действия невозможно выделить в соответствии с ч. 1 ст. 779 ГК РФ в качестве самостоятельной услуги, которую заказчик (заемщик) при заключении кредитного договора имел намерение получить дополнительно.

Практика начисления банками комиссии за открытие и ведение ссудных счетов (счета по учету выданных кредитов и иных размещенных средств) также не имеет правовых оснований. Следует согласиться с мнением, что ссудный счет по своей правовой природе является счетом бухгалтерского учета, а не банковским счетом, и на него не распространяются положения гл. 45 ГК РФ «Банковский счет»¹³. Необходимость отражения выданного кредита на ссудных счетах – обязанность банка по ведению бухгалтерского учета размещенных денежных средств.

¹³ См.: Даниленко С. Некоторые проблемы правового регулирования объекта банковской тайны // Хоз-во и право. 2007. № 10; Курбатов А.Я. Указ. соч.

Условия кредитного договора между кредитной организацией и физическим лицом о возможности досрочного погашения кредита должны соответствовать требованиям ч. 2 ст. 810 ГК РФ, т.е. предусматривать право кредитной организации дать согласие на досрочное возвращение займа без предъявления каких-либо условий, обязывающих заемщика уплатить такое согласие. Начисление комиссии за досрочное погашение заемщиком задолженности по договору потребительского кредитования неправомерно.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 811 ГК РФ если договором займа предусмотрено возвращение займа по частям (в рассрочку), то при нарушении заемщиком срока, установленного для возврата очередной части займа, займодавец вправе потребовать досрочного возврата всей оставшейся суммы займа вместе с причитающимися процентами. Следовательно, включение в кредитный договор условий, предусматривающих взыскание с заемщика комиссий (штрафов) за просрочку ежемесячных выплат по кредитному договору, является незаконным.

Полагаем, что толкование действующих правовых норм, регулирующих сферу потребительского кредитования в пользу гражданина как экономически слабой стороны, найдет концептуальное закрепление в нормативных актах Центрального банка, а также в федеральном законе о потребительском кредитовании, который в настоящее время отсутствует.

Проблема потребительского кредитования находится в поле зрения органов прокуратуры. Проводимая прокурорами на этом участке работа имеет ряд позитивных результатов. Вместе с тем особо отметим, что прокурорский надзор за исполнением законодательства на рынке потребительского кредитования должен осуществляться прежде всего сквозь призму оценки деятельности органов Роспотребнадзора и Банка России, которые в силу закона имеют достаточные полномочия для защиты прав граждан от недобросовестных банков.

В ноябре 2007 г. Генеральной прокуратурой РФ в Центральный банк РФ внесено представление об устранении нарушений законодательства в банковской сфере. В этом документе говорится о необходимости прекращения взимания кредитными организациями необоснованных платежей (комиссий) при выдаче кредитов, а также указано на необходимость применения к коммерческим банкам, допускающим нарушения прав граждан при предоставлении потребительских кредитов, меры ответственности, установленной законодательством о банковской деятельности. Генеральной прокура-

турой совместно с Роспотребнадзором проведены встречи с руководителями банков – лидеров на рынке потребительского кредитования, в результате которых банками приняты решения о прекращении практики начисления необоснованных комиссий по всем предоставляемым кредитам.

Проводимая надзорными и контролирующими органами работа по защите прав по-

требителей на рынке потребительского кредитования широко освещается в средствах массовой информации, а также на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, что значительно повышает уровень финансовой грамотности населения, способствует укреплению законности и правопорядка в сфере потребительского кредитования.



**Игорь Николаевич
СТЕПАНОВ**

Проблемы борьбы с незаконным воздействием на результаты выборов

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть как непосредственно, путем голосования на выборах и референдуме, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Будучи легитимной формой репродукции власти, выборы затрагивают интересы всех без исключения граждан Российской Федерации. В связи с этим особенно опасно, что преступные авторитеты, имеющие в своем распоряжении значительные капиталы, стремятся вторгнуться в политику, лоббировать свои интересы во властных структурах путем формирования соответствующего общественного мнения через подконтрольные им средства массовой информации, подкупа коррумпированных должностных лиц, влияния на ход выборов¹.

Как отметил Президент РФ В.В. Путин, вопросы обеспечения законности при подготовке и проведении выборов становятся важнейшей государственной задачей².

¹ См.: Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.П. Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель. М.: Норма, 1997. С.21.

² См.: Колесников А. Владимир Путин расплатился с ФСБ // Коммерсантъ. 2007. № 14.

Органами прокуратуры постоянно выявляются нарушения законодательства о выборах. Так, в 2003 – 2004 гг. в ходе выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ, а также совмещенных с ними выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления было выявлено соответственно 10 820 и 9 150 нарушений закона, в 2005 – 2006 гг., когда выборы федеральных органов государственной власти не проводились, – 8 848 и 7 565, за первое полугодие 2007 г. – 4 832 нарушения³.

Вместе с тем возникает вопрос, все ли нарушения законодательства о выборах выявляются или же значительная их часть остается вне прокурорского внимания.

Необходимо учитывать, что главной целью участия в выборах для кандидата и избирательного объединения является победа. Для достижения этой цели указанные субъекты, а также их представители, сторонники и иные заинтересованные лица изобретают и применяют различные способы воздействия на результаты выборов. Распространены изощренные технологии политического «убийства» конкурентов в глазах населения, факты криминализации

³ См.: Отчет о работе прокурора (ф. П).

народных избранников, случаи введения в заблуждение рядовых избирателей⁴.

В целом способы воздействия на результаты выборов можно классифицировать:

по направленности:

создание положительного образа «своего» кандидата, избирательного объединения;

создание отрицательного образа «чужого» (конкурирующего) кандидата, избирательного объединения;

дезорентация избирателей;

изменение результатов голосования;

признание недействительным отдельного избирательного действия или результатов выборов целиком;

по способу распространения:

через средства массовой информации;

через печатные и иные агитационные материалы;

непосредственно представителями кандидата, избирательного объединения или самим кандидатом;

по кругу воздействия:

на одного избирателя;

на группу избирателей;

по соответствию законодательству о выборах:

законные;

незаконные.

К законным способам воздействия на результаты выборов относятся предвыборная агитация, проведенная в порядке и в сроки, установленные законодательством о выборах, а также не запрещенные законодательством мероприятия по приближению имиджа своего кандидата, избирательного объединения к идеалу избирателей путем модификации внешней оболочки (изменение стиля одежды, речи, манеры поведения и т.д.).

Подробнее остановимся на незаконных способах воздействия на результаты выборов.

К незаконным способам можно отнести:

предвыборную агитацию, проведенную с нарушением порядка, предусмотренного законодательством о выборах (в неустановленный срок, в неустановленном месте, без оплаты из избирательного фонда, без соблюдения установленных ограничений и т.д.);

действия, направленные на введение избирателя в заблуждение относительно того или иного кандидата, избирательного объединения (распространение в отношении них ложных положительных или ложных отрицательных

сведений, появление кандидатов-«двойников», кандидатов-«подстав» и др.);

действия, направленные на незаконное получение дополнительных голосов избирателей при проведении голосования;

действия, направленные на признание недействительным конкретного избирательного действия или выборов целиком.

Сроки и порядок проведения предвыборной агитации строго регламентированы законодательством Российской Федерации о выборах. Несоблюдение кандидатом, избирательным объединением, их представителями или иными лицами установленных норм и правил автоматически относит все проведенные мероприятия к разряду незаконных, что влечет предусмотренную законом уголовную, административную или иную ответственность.

При этом причины допущенных нарушений могут быть самыми разными: от небрежности или технической ошибки до умышленного действия, направленного на продвижение «своего» кандидата, избирательного объединения.

Однако нельзя исключать, что проведенная с нарушениями закона предвыборная агитация от имени какого-либо кандидата, избирательного объединения, к примеру расклейка агитационных материалов в неустановленном месте, на самом деле была организована, финансирована и проведена их «конкурентами». В данном случае подобная «предвыборная агитация» направлена не на продвижение кандидата, избирательного объединения, а на создание повода для обращения в суд, прокуратуру, избирательную комиссию с требованием о применении к «нарушителю» установленных законом мер.

Приемы введения избирателя в заблуждение относительно того или иного кандидата, избирательного объединения можно условно разделить на три вида:

1) распространение ложной позитивной информации в отношении «своего» кандидата, избирательного объединения;

2) распространение ложной негативной информации в отношении «конкурирующего» кандидата, избирательного объединения;

3) создание видимости предвыборной борьбы, направленное на продвижение «своего» кандидата, избирательного объединения.

Первый вид в настоящее время фактически ненаказуем, поскольку уголовная или административная ответственность за хвастовство, бахвальство или даже заведомо ложные обещания, кроме связанных с предварительным получением денег или каких-то выгод, не предусмотрена.

⁴ См.: Винокуров А.Ю., Лукикова Т.С., Степанов И.Н. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан: Метод. рекомендации. М., 2003. С. 4.

Второй вид, к сожалению, встречается довольно часто. Распространение в период избирательной кампании заведомо ложной информации в отношении тех или иных кандидатов, избирательных объединений направлено на дискредитацию доброго имени кандидата, избирательного объединения, создание отрицательного отношения к нему со стороны общества, избирателей и, соответственно, уменьшение его шансов победить на выборах. Для введения избирателя в заблуждение распространяется самая невероятная информация, и даже возбужденное по факту клеветы уголовное дело не может вернуть кандидату доверие народа.

Так, за два дня до выборов депутата Московской областной Думы по одномандатному избирательному округу № 25 (центр, г. Одинцово) на территории всего избирательного округа имело место массовое распространение листовки от несуществующей газеты «Правда Подмосковья». В статье «Мясники» содержались клеветнические сведения о главном враче Одинцовской районной больницы Х. как человеке, создавшем преступную группу, занимающуюся незаконным изъятием и продажей человеческих органов. Информация, изложенная в листовке, имела признаки предвыборной агитации, вводила избирателей в заблуждение о том, что депутатская неприкосновенность мешает следственным органам возбудить против Х. уголовное дело за якобы совершенное им преступление и что «следователи ждут окончания нынешней избирательной компании, надеясь, что Х. не пройдет в депутаты». Главного врача сравнивали с известным убийцей Ч., которому был вынесен обвинительный приговор из-за того, что у него не было депутатской неприкосновенности. По результатам социологического исследования от 6–7 декабря 2001 г., рейтинг Х. среди активного электората более чем в 5 раз превышал рейтинг З., но после появления листовки по результатам выборов Х. занял третье место⁵.

Третьим видом воздействия на избирателя в целях введения его в заблуждение относительно того или иного кандидата, избирательного объединения являются кандидаты-«двойники», кандидаты-«подставы», кандидаты-«спутники» и прочие аналогичные по своей направленности лжекандидаты.

Подобные действия законны по форме, поскольку соблюдаются все положения закона о выборах при выдвижении и регистрации лжекандидатов, но незаконны по сути, так как на-

⁵ См.: *Определение* Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2003 № 4-Г03-6.

правлены не на победу «двойника», а на создание препятствий потенциальному противнику. При этом «основной» кандидат может решить в ходе избирательной кампании значительное число задач, например:

использовать для критики соперников и поднятия «нужных» вопросов дополнительно к своему избирательному фонду финансовые средства из избирательного фонда лжекандидата;

оттягивать голоса у соперников и раскалывать их электорат, выдвигая лжекандидата с фамилией известного лица (Брежнев, Путин, Киркоров), однофамильца «конкурента» или ориентированного на его электорат (по национальному, территориальному, социальному, возрастному статусу) и пр.;

использовать лжекандидата для выполнения «грязной» работы, в том числе явно незаконных действий в борьбе с особо сильным «конкурентом»;

вызвать у избирателя отрицательное отношение к «конкуренту», выдвинув лжекандидата, выступающего за повышение квартплаты и рост цен, который позднее поддержит «конкурента»;

использовать лжекандидата в предвыборной полемике таким образом, чтобы на его фоне «основной» кандидат выглядел особенно выигрышно;

запутать потенциально опасных «конкурентов», выдвинув и зарегистрировав широко известного влиятельного человека, который впоследствии откажется от дальнейшего участия в выборах в пользу «основного» кандидата;

использовать лжекандидата для страховки «основного» кандидата:

– для устранения возможности признания выборов несостоявшимися, если не выдвинется никто, кроме «своего» кандидата, или все «конкуренты» договорятся и одновременно снимут свои кандидатуры;

– для замены «основного» кандидата, если его кандидатура по тем или иным основаниям будет снята в ходе избирательной кампании⁶.

Кандидаты-«двойники», к примеру, широко использовались в декабре 1998 г. на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Избирателям пришлось выбирать: между депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Мироновым Сергеем Михайловичем и грузчиком Мироновым Сергеем Валентиновичем; между депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петер-

⁶ См.: *Матвейчев О.А.* Подставные кандидаты и кандидаты-союзники. Выигрыш на старте кампании // Политический маркетинг. 2003. № 3.

бурга Пироговым Михаилом Ивановичем и слесарем Пироговым Анатолием Ивановичем; между депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Сергеевым Олегом Елизаровичем и пенсионером Сергеевым Олегом Евгеньевичем и т.д.

Аналогичные приемы применялись и на выборах губернатора Брянской области, когда главе администрации Брянской области Лодкину Юрию Евгеньевичу (29,21% голосов избирателей) противостоял Лодкин Юрий Дмитриевич, житель города Электросталь Московской области, который, ни разу не появившись перед жителями Брянской области, набрал 6,45% голосов (37 375 человек)⁷.

К действиям, направленным на незаконное получение дополнительных голосов избирателей, можно отнести любые мероприятия, имеющие целью увеличение относительного количества действительных избирательных бюллетеней, поданных за «своего» кандидата.

При этом можно назвать два способа подобного увеличения:

1) уменьшение количества голосов, поданных за «конкурирующего» кандидата, избирательное объединение;

2) увеличение количества голосов, поданных за «своего» кандидата, избирательное объединение.

Первый может использоваться только членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Проставление в избирательном бюллетене в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, отметок, сверх установленных законом, может привести к признанию его недействительным, т.е. уменьшить общее количество действительных избирательных бюллетеней, поданных в поддержку «конкурента».

Второй способ может применяться как членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, так и иными лицами.

Члены избирательных комиссий могут выдать гражданину избирательный бюллетень в целях предоставления ему возможности проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдать заранее заполненный избирательный бюллетень.

Иные лица могут передать избирателю заранее заполненный избирательный бюллетень с отметками за «своего» кандидата, избирательное объединение взамен чистого избирательно-

го бюллетеня, незаконно вынесенного из помещения для голосования.

Кроме того, существует и третий, промежуточный способ, когда члены избирательных комиссий путем заведомо неверного подсчета голосов или же замены действительных бюллетеней с отметками избирателей за одного кандидата, избирательное объединение бюллетенями с отметками за другого кандидата, избирательное объединение одновременно уменьшают количество голосов, поданных за кандидата, избирательное объединение «конкурента», и увеличивают количество голосов избирателей, поданных за «своего» кандидата, избирательное объединение.

Следующим способом воздействовать на результаты выборов, к которым в основном прибегают проигравшие (или проигрывающие) выборы кандидаты, избирательные объединения, являются попытки признать недействительными конкретные избирательные действия или выборы целиком. Цель подобных действий – проведение дополнительных выборов в надежде победить на них или избавиться от «конкурента», к примеру, добившись признания его регистрации незаконной.

Такой способ можно разделить по направленности на два вида:

1) признание незаконным непроисшедшего действия;

2) признание незаконным происшедшего действия.

Первый вид в основном применялся ранее для признания выборов не состоявшимися вследствие недостаточного количества избирателей, принявших участие в голосовании. В связи с принятием Федерального закона от 05.12.2006 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», которым ликвидировано ограничение минимального числа избирателей, принявших участие в выборах, он стал неактуальным. Его реализация была различной: от создания препятствий для доступа избирателей, членов избирательных комиссий к месту для голосования, например путем ложного сообщения о минировании избирательного участка, до призывов не участвовать в голосовании, а также иными способами.

Так, в 2001 г. в период избирательной кампании по выборам депутатов Московской областной Думы в г. Химки была распространена листовка с сообщением об опасности инфекционных заболеваний и предложением соблю-

⁷ См.: *Борисов И.Б.* Кандидаты-«близнецы». «Двойники» в избирательных кампаниях // Журн. о выборах. 2001. № 2.

дать особую осторожность при посещении избирательных участков, не брать избирательные бюллетени голыми руками и требовать от членов избирательных комиссий принять соответствующие меры для предупреждения инфекционных болезней.

Второй вид применяется для признания незаконным происшедшего события на основании подлинного или вымышленного нарушения законодательства.

Все указанные способы незаконного воздействия на результаты выборов достаточно известны. В настоящее время в любом книжном магазине можно найти литературу с их подробным описанием. Более того, их авторы рекламируют себя как удачливых имиджмейкеров и политтехнологов, способных обеспечить победу на выборах любому кандидату.

Так, С.Ф. Лисовский и В.А. Евстафьев, анализируя избирательную кампанию по выборам Президента РФ 1996 г., указывают, что изначально шансы Б.Н. Ельцина на победу были невелики: по данным социологических исследований, проведенных в начале 1996 г., за него были готовы проголосовать только около 5% избирателей, и описывают приемы, использованные для продвижения данного кандидата. В частности, в ходе избирательной кампании проводились агитационные мероприятия, которые строились по следующему сценарию: на крупных концертных площадках (больших стадионах, собиравших по 30–40 тыс. зрителей) 15 мин. выступала «разогревающая» музыкальная группа, затем выходил Б.Н. Ельцин и общался с аудиторией. Организовывались агитационные автопробеги, участники которых приезжали в небольшие города, райцентры, села, разворачивали там технику, устраивали дискотеки и концерты, вели предвыборную агитацию. Кроме того, в Москве, на Васильевском спуске, был проведен грандиозный концерт, собравший около полумиллиона зрителей.

Согласно определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2003 № 4-Г03-6 бесплатные концерты, организованные кандидатом для избирателей, являются злоупотреблением правом на проведение агитации и должны квалифицироваться как подкуп избирателей.

Сравнивая достигнутый результат со стартовым, С.Ф. Лисовский и В.А. Евстафьев отмечают, что проведенная рекламная кампания имела колоссальный эффект. При довольно низком исходном рейтинге Б.Н. Ельцина общественное мнение удалось развернуть в его сторону, что свидетельствует об огромной силе

воздействия предвыборных политических коммуникаций при наличии правильной стратегии и творческого подхода⁸.

Разнообразие способов незаконного воздействия на результаты выборов и доступность литературы с их описанием позволяют предположить значительную распространенность подобных действий в современных избирательных кампаниях.

Вместе с тем отмечается крайне незначительное количество уголовных дел, возбужденных по этой категории преступлений (с 1997 по 2006 г. – 419, т.е. в среднем по 42 дела в год⁹). Это свидетельствует о том, что подобные действия в настоящее время не выявляются.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о необходимости совершенствования системы обеспечения избирательных прав граждан. При этом, исходя из того, что прокуратура фактически является «единственным органом страны, в котором аккумулируются данные о позитивной и негативной правоприменительной и правоисполнительной практике, а также о соответствии действующего законодательства конкретным общественным отношениям»¹⁰, представляется целесообразным законодательно возложить на нее обязанности по борьбе с незаконным воздействием на результаты выборов, внося соответствующие изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, для обеспечения системного подхода к данной проблеме представляется необходимым создать в Генеральной прокуратуре РФ специализированное подразделение, на которое возложить обязанности по анализу избирательных кампаний, проводимых на территории Российской Федерации, а также международной практики в целях выявления случаев незаконного воздействия на результаты выборов, их пресечения и разработки научно обоснованных методов предупреждения.

⁸ См.: Лисовский С.Ф., Евстафьев В.А. Избирательные технологии: история, теория, практика. М., РАУ-Университет, 2000. С. 269–280.

⁹ См.: Отчет о работе прокурора (ф. П).

¹⁰ Николаева Л.А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: Материалы науч.-практ. конф. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. С. 26–27.

Майя Викторовна
РУБЦОВА

Прокурорский надзор в сфере целевого использования бюджетных средств при реализации приоритетных национальных проектов

Национальные приоритеты были сформулированы в 2005 г. Президентом России и увязаны с проблемами, которые более всего волнуют россиян: здоровье, образование, доступное и комфортное жилье, развитие агропромышленного комплекса. Национальные проекты ориентированы на сферы, которые напрямую затрагивают каждого человека, определяют качество жизни и формируют «человеческий капитал» – образованную и здоровую нацию.

На мероприятия, предусмотренные приоритетными национальными проектами, из федерального бюджета было выделено более 160 млрд. руб. в 2006 г.; 230,9 млрд. руб. – в 2007 г. Поэтому важно, чтобы органы прокуратуры вместе со Счетной палатой Российской Федерации подключились к контролю за целевым расходованием выделяемых на эти цели ресурсов.

Эффективность работы контрольно-счетных органов во многом зависит и от оперативности их взаимодействия с правоохранительными органами, прежде всего органами прокуратуры. Данная проблема обсуждалась на совместном заседании коллегий Генеральной прокуратуры РФ и Счетной палаты РФ, особый акцент делался на более активное сотрудничество прокуратур регионов. В частности, им было рекомендовано содействовать на своих территориях реализации совместных контрольных мероприятий Генеральной прокуратуры РФ и Счетной палаты РФ, предоставлять инспекторам необходимую информацию по проверяемым объектам, а также принимать меры прокурорского реагирования для устранения выявленных нарушений¹.

В результате деятельность органов прокуратуры в этой сфере значительно активизирована,

своевременно были приняты меры по устранению нарушений закона, допускаемых при использовании государственных финансовых ресурсов, выделенных на эти цели.

Особое внимание уделялось также повышению результативности работы контролирующих органов, которые должны не только выявлять правонарушения, но и осуществлять соответствующие профилактические мероприятия.

Прокуроры субъектов Российской Федерации систематически проводили проверки исполнения бюджетного законодательства при использовании бюджетных средств. Был организован постоянный обмен информацией с федеральными органами исполнительной власти и правоохранительными органами о ходе осуществления национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях. В координации с территориальными органами федерального казначейства, контрольно-ревизионными управлениями Министерства финансов РФ, управлениями Росфиннадзора и налоговыми инспекциями проверялось целевое использование бюджетных средств администрациями субъектов РФ, государственными и внебюджетными фондами, предприятиями и организациями различных форм собственности, банковскими учреждениями.

При реализации приоритетных национальных проектов во всех субъектах Федерации были выявлены нарушения законодательства, в основном органами местного самоуправления, а именно: нецелевое расходование, нерациональное и неэффективное использование материальных и финансовых ресурсов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Органами государственной власти и органами местного самоуправления повсеместно принимаются нормативные правовые акты, противоречащие федеральному законодательству, рег-

¹ См.: Степанов С. Пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации в условиях стратегического и среднесрочного бюджетного планирования // Бюджет. 2007. № 6.

ламентирующему использование бюджетных средств.

Так, прокурорами, осуществляющими надзор за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов, в 2006 г. было выявлено 29 265 нарушений законов. Из них в сфере образования – 5 197; обеспечения граждан доступным и комфортным жильем – 12 135; здравоохранения – 9 664; развития агропромышленного комплекса – 2 269. Наиболее типичным нарушением является *несоблюдение установленных конкурсных процедур* при осуществлении закупок для государственных нужд.

Положительно можно оценить работу контролирующих органов Москвы, Архангельской, Ленинградской, Кировской, Костромской, Орловской, Оренбургской, Пензенской, Тюменской, Челябинской областей, Краснодарского, Пермского краев, Еврейской автономной области, Удмурдской Республики, Республики Башкортостан.

Вместе с тем были выявлены многочисленные факты ненадлежащего исполнения своих полномочий контролирующими органами – отсутствие должного взаимодействия с правоохранительными органами; несоответствие контроля предъявляемым требованиям, материалов проверок, направляемых в органы прокуратуры, определенным требованиям.

Так, органами прокуратуры Республики Дагестан было установлено, что территориальное управление Росфиннадзора подходит к проверкам формально, их результативность достаточно низкая. Прокурором Республики Дагестан было внесено представление руководству территориального управления Росфиннадзора, в котором, в частности, указано на необходимость привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении закона.

В ходе прокурорской проверки было выявлено нецелевое использование бюджетных средств на сумму 9 301 600 руб. По данному факту прокуратурой г. Дербента проводилась проверка в порядке ст. 144 – 145 УПК РФ.

Минсельхозом Республики Дагестан (с выездом на места) проверена деятельность всех крупных кредитополучателей (в 2006 г. – 12 проверок), нарушений закона не выявлено. Однако органами прокуратуры республики было выявлено 84 нарушения закона, внесено 18 представлений, возбуждено 2 уголовных дела.

Прокуратурой Тамбовской области по результатам проверок исполнения законодательства о реализации приоритетных национальных проектов, в том числе «Доступное и

комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие агропромышленного комплекса», в 2006 г. было возбуждено 64 уголовных дела по ст. 159, 292 и 327 УК РФ. Подавляющее большинство дел было возбуждено по материалам прокурорских проверок, часть – по материалам ОБЭП УВД области. При этом ни одно уголовное дело не было возбуждено по материалам территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Тамбовской области, которое в 2006 г. не уделяло должного внимания проверкам целевого расходования федеральных средств, поступивших в бюджет области на реализацию приоритетных национальных проектов.

Управлением Росфиннадзора по Нижегородской области в 2006 г. была проведена проверка выплат в рамках национального проекта «Здоровье», запланирована проверка реализации проекта «Доступное жилье». Контрольные мероприятия в рамках реализации проекта «Образование» осуществлялись федеральным оператором – ФГОУ «Академия повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования» и формально носили методический характер в связи с отбором образовательных учреждений, внедряющих инновационные программы. Информации о результатах проверки нет. Управлением государственного финансового контроля в составе правительства области проверки по вопросам расходования денежных средств, предназначенных на реализацию приоритетных проектов, в 2006 г. не проводились и не планировались.

Аналогичные факты ненадлежащего исполнения своих полномочий контролирующими органами отмечены в Свердловской, Тульской, Омской и Ярославской областях, республиках Алтай, Адыгея.

Реализация приоритетных национальных проектов «Образование», «Развитие АПК», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» как в целом по России, так и в каждом регионе осуществляется не в полной мере. Основные причины – отсутствие надлежащего муниципального финансового контроля, недостаточно высокий профессиональный уровень работников финансовых органов и должностных лиц органов местной власти.

Одной из проблем, возникающих при реализации приоритетных национальных проектов, является несовершенство законодательной базы. Отдельные вопросы никак не урегулированы на федеральном уровне, что не способствует созданию единой правоприменительной практики. Например, вопрос обеспечения жи-

льем членов семей ветеранов и инвалидов, проживающих совместно с ними и состоящих в списках граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и др.

Органами прокуратуры принимались меры к выявлению и устранению нарушений федерального законодательства в этой сфере. В результате многие нарушения были устранены.

Следует обратить внимание на существенные различия между контролем и надзором. Особенности контроля заключаются в следующем:

в ряде случаев контроль осуществляется в отношении подчиненных органов;

контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта (например, сотрудники Федеральной антимонопольной службы имеют право останавливать деятельность предприятий);

контроль предполагает оценку деятельности контролируемого объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности;

должностные лица органов контроля могут привлекать к ответственности правонарушителей.

В отличие от контроля, для надзора характерны:

отсутствие отношений подчиненности между надзирающими и поднадзорными органами; деятельность поднадзорного объекта оценивается только с точки зрения законности;

вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается (например, в соответствии с п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре РФ органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций);

должностные лица органов надзора не вправе непосредственно применять меры взыскания за допущенные нарушения закона².

Особое внимание необходимо уделять нормативным правовым актам органов местного самоуправления, поскольку принятие незаконных актов в субъектах Федерации носит распространённый характер.

Проверки также показывают, что реализация национальных проектов сталкивается с препятствиями системного характера, обусловленными тем, что в стране долгие годы не проводилась целенаправленная промышленная и структурная политика. Проявляются и ограничения, связанные с недостаточной развитостью рыночных институтов и финансовой инфраструктуры.

² См.: *Беляев В.П.* К вопросу оптимизации контрольной деятельности // Законодательство. 2006. № 6.

Так, при реализации национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» возникла проблема недоступности банковских кредитов для крестьянских и фермерских хозяйств, особенно находящихся в удаленных регионах. Выдвинутые банками условия, например качество залогового обеспечения и банковский процент, обычно доступны лишь для крупных сельскохозяйственных предприятий, которые в принципе могут решать свои финансовые проблемы и без помощи государства.

Принятые поправки в Бюджетный кодекс РФ не решили и такую актуальную проблему, как законодательное обеспечение создания единой системы государственного финансового контроля: не были четко определены понятия внешних и внутренних органов государственного финансового контроля, не разграничены их полномочия и сферы деятельности. Это вряд ли будет способствовать повышению эффективности работы системы государственного финансового контроля в целом, предотвращению дублирования при проверке одних и тех же бюджетополучателей, а значит, одна из основных задач административной реформы – снижение административного пресса на экономику – осталась нерешенной³.

Необходима дальнейшая консолидация усилий контролирующих органов и органов прокуратуры по профилактике правонарушений при осуществлении контроля и надзора за реализацией приоритетных национальных проектов. Особое внимание надо уделять состоянию законности в сфере: размещения заказов для государственных нужд; капитальных вложений бюджетных средств; жилищно-коммунального комплекса; здравоохранения; контроля за своевременным движением бюджетных средств в финансово-кредитных организациях; деятельности предприятий, находящихся в процедуре банкротства; исполнения муниципальных бюджетов.

Для повышения эффективности контрольных мероприятий требуется изменить законодательство в части уточнения круга должностных лиц, подлежащих уголовной ответственности (ст. 285 Уголовного кодекса РФ).

Укреплению сотрудничества контрольно-счетных органов, органов законодательной и исполнительной власти и прокуратуры может способствовать принятие федерального закона о государственном финансовом контроле в Российской Федерации, в котором будут закреплены принципы взаимодействия контролирующих и других государственных органов.

³ См.: *Степаншин С.* Указ. соч.

Александр Васильевич САВКИН

доктор юридических наук

Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего порядок высвобождения и реализации военного имущества

Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования Российской Федерации (далее – Вооруженные Силы), в которых предусмотрена военная служба, имеют большое количество движимого и недвижимого имущества, собственником которого является Российская Федерация. Естественные процессы износа, морального и физического старения такого имущества приводят к тому, что по истечении определенного времени оно становится непригодным для дальнейшего использования в интересах обороны. В ходе реформирования Вооруженных Сил, связанного с сокращением их количественного состава и изменением структуры, появляется излишнее имущество, которое в соответствии с действующим законодательством должно быть реализовано.

Государство заинтересовано в эффективном управлении своей собственностью, поскольку признание имущества излишним или непригодным для использования в интересах обороны не означает полной утраты им потребительских свойств.

Эффективность управления федеральной собственностью обеспечивается предусмотренной законодательством возможностью изъятия собственником излишнего и неиспользуемого имущества у армии и его безвозмездной передачей другим федеральным пользователям (с целью обеспечения других государственных потребностей) либо продажей сторонним лицам¹ (с целью получения прибыли). Вооруженные Силы также заинтересованы в том, чтобы такое имущество было реализовано максималь-

но эффективно, так как денежные средства от продажи движимого имущества используются в качестве дополнительных источников внебюджетного финансирования потребностей обороны. По данным Минобороны России, в 2002 – 2005 гг. от продажи изъятого у Вооруженных Сил движимого военного имущества выручено около 1,5 млрд. руб.

В связи с этим от военных прокуроров требуется повышение эффективности надзора за исполнением законодательства в названной сфере отношений с учетом руководящих указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры².

Сотрудники НИИ при Генеральной прокуратуре РФ³ совместно с работниками Главной военной прокуратуры в 2006 г. провели специальное исследование, в ходе которого изучили законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в этой сфере, юридическую литературу, провели анкетирование 324 прокуроров военной прокуратуры, проанализировали результаты проверок, проведенных военными прокурорами.

² Приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 22.05.1996 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 20.05.1998 № 28 «О мерах по усилению надзора за исполнением федерального законодательства о военной реформе», решениями коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры надзор за исполнением законодательства о сохранности и рациональном использовании федеральной собственности выделен в одну из приоритетных задач надзорной деятельности органов военной прокуратуры.

³ В настоящее время НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

¹ Сторонние лица – юридические и физические лица, которые не относятся к Минобороны России и не обладают в силу закона вещными правами на военное имущество.

Особенность прокурорского надзора за соблюдением военными организациями⁴ и их должностными лицами Конституции Российской Федерации и исполнением законов при высвобождении и реализации военного имущества состоит в том, что этот вид надзора осуществляется сравнительно недавно, в условиях реформирования Вооруженных Сил и приватизации федеральной собственности.

Частое изменение федерального законодательства и ведомственного регулирования порядка высвобождения и реализации военного имущества вызывает трудности у военных прокуроров при проведении надзорных мероприятий. При этом не все точно представляют себе предмет надзора, что осложняет своевременное выявление правонарушений в названной области. Поэтому военные прокуроры должны четко знать правовые основы надзора в рассматриваемой сфере деятельности.

Для выполнения возложенных на армию задач государство передает для использования в интересах обороны необходимое движимое и недвижимое имущество, которое называется военным имуществом. Оно находится у Вооруженных Сил на правах оперативного управления (у воинских частей, организаций, учреждений и казенных предприятий) и хозяйственного ведения (у федеральных государственных унитарных предприятий).

В законах и иных нормативных правовых актах понятие «военное имущество» раскрывается по-разному. В Федеральном законе от 12.07.1999 № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» (ст. 2) применяется термин «имущество воинской части», под которым понимаются все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства. В федеральных законах от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (п. 22 ст. 6, подп. 1 п. 1 ст. 8) и от 27.12.1995 № 231-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (абз. 1 ст. 1) к военному имуществу отнесены боевое оружие, боеприпасы, вооружение, военная техника, оборонные объекты; в УК РФ (ст. 346 – 348) – оружие, боеприпасы, предметы военной техники; в постановлении Правительства Российской Федерации от 08.04.2000 № 306 «Об утверждении Положения о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию

⁴ Военные организации – воинские части, организации, учреждения, предприятия и органы военного управления Вооруженных Сил РФ.

Российской Федерации» (абз. 2 п. 2 разд. I) – системы обеспечения жизнедеятельности личного состава вооруженных сил, материалы специального назначения и специальное оборудование для их производства, коллективные и индивидуальные средства защиты от оружия массового поражения, средства профилактики и лечения последствий применения оружия массового поражения, специальное тыловое оборудование, военная форма одежды и ее атрибуты.

Несмотря на отсутствие в законодательстве терминологического единообразия при определении понятия «военное имущество», можно выделить основные отличительные признаки этого имущества, обособляющие его от остального имущества в отдельный «военный» вид, а именно: нахождение в пользовании Вооруженных Сил и предназначенность для использования в интересах обороны. При этом не имеет значения, является ли такое имущество движимым или недвижимым, потребляемым или непотребляемым, созданным искусственно (человеческим трудом) или имеющим естественное (природное) происхождение, предназначенным для решения военных задач или пригодным к использованию и в гражданских целях, постоянно эксплуатируемым или используемым временно, периодически; возобновляемым или невозобновляемым и т.д.

Отнесенные ГК РФ к недвижимости земельные участки не являются военным недвижимым имуществом, потому что в силу закрепленного в ЗК РФ особого статуса земли как природного объекта (природного ресурса, средства производства и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности) земельные участки предоставляются Вооруженным Силам не в оперативное управление, а в постоянное (бессрочное) пользование и не для использования в целях обороны, а для обеспечения деятельности Вооруженных Сил. Законодателем такие земли отнесены к категории земель обороны и безопасности (далее – земли обороны).

Расположенные на землях обороны лесные и водные объекты также не относятся к военному имуществу, поскольку лесо- и водопользование осуществляется Вооруженными Силами в предусмотренных лесным и водным законодательством (ЛК РФ и ЗК РФ) целях, а не в целях обороны. Не относятся к военному имуществу и участки недр, так как воинские части, организации, учреждения и предприятия не являются субъектами права пользования недрами (ст. 6 и 9 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Еще один признак военного имущества – то, что его собственником выступает Российская

Федерация, которая установила особый правовой режим его использования, в том числе после того как потребность в отдельных предметах военного имущества у Вооруженных Сил отпадает и оно становится неиспользуемым либо непригодным для дальнейшего использования.

Находящееся у Вооруженных Сил военное имущество условно разделяется на две основные группы. К первой относится выведенное законом из гражданского оборота имущество, предназначенное для использования исключительно в военных целях (вооружение⁵, боевая техника⁶, оружие⁷, боеприпасы⁸ и т.д.). Такое имущество не обладает потребительскими свойствами товара, присущими обычному имуществу, и имеет спрос только на специфическом рынке оружия, оборот которого на внутреннем и внешнем рынках строго регламентирован законом.

Ко второй группе относится имущество, которое может применяться как в военных, так и в гражданских целях (автомобильная и автотракторная техника, вещевое имущество и снаряжение, транспортные и иные вспомогательные воздушные и морские суда, казарменно-жилищный фонд, аэродромы, причалы, трубопроводы и т.п.). Как правило, оно отличается от аналогичных предметов, обращающихся на внутреннем рынке товаров, только по ряду характеристик и эксплуатационных свойств. Эта группа военного имущества, так называемого двойного назначения, обладает потребительскими свойствами и может выступать в качестве товара на внутреннем гражданском рынке.

⁵ Вооружение включает: оружие, боеприпасы, средства их доставки к цели, устройства обнаружения, целеуказания, наведения, управления и другие технические средства, которыми оснащаются подразделения, части, корабли, соединения различных видов ВС РФ. См.: Военный энциклопедический словарь / Пред. гл. ред. комиссии С.Ф.Ахромеев. М., 1986. С. 737.

⁶ Боевую технику составляют оружие (комплексы, образцы), боеприпасы и средства доставки их к цели – носители (самолет, корабль, артиллерийское орудие, танк, ракетный комплекс и т.д.). См.: там же.

⁷ Оружие – устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. К оружию не относятся изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием. См.: ст. 1 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии».

⁸ Боеприпасы – предметы вооружения и метаемое снаряжение, предназначенные для поражения цели и содержащие разрывной, метательный, пиротехнический или вышибной заряды либо их сочетание. См.: там же.

Основное различие между двумя указанными группами военного имущества в том, что первая не обладает потребительскими свойствами на внутреннем рынке и ни при каких условиях не может принести прибыль собственнику на внутреннем рынке. Собственно, военное имущество ликвидно только на внешнем рынке, где существует спрос на вооружение, военную технику и боеприпасы. Определенная часть такого имущества продается иностранным государствам в рамках военно-технического сотрудничества с ними России с целью получения валютных средств для государственных нужд, развития военного производства, конверсии, уничтожения (утилизации) вооружения и военной техники, структурной модернизации предприятий оборонных отраслей промышленности. Оставшаяся часть вооружения, военной техники и боеприпасов – морально устаревшие или физически изношенные, а также подлежащие ликвидации в соответствии с международными договорами образцы – после списания подлежат утилизации или уничтожению.

Товарные свойства военного имущества двойного назначения не имеют значения для Вооруженных Сил, заинтересованных только в тех его потребительских свойствах, которые позволяют обеспечить решение оборонных задач. Однако, обладая потребительскими свойствами на внутреннем рынке, такое имущество способно принести прибыль собственнику и после того, как перестает использоваться для нужд обороны. По этой причине, когда потребность в имуществе двойного назначения у Вооруженных Сил отпадает, государство заинтересовано в том, чтобы с целью повышения эффективности использования передать его другим федеральным органам исполнительной власти либо вернуть в гражданский оборот посредством продажи на внутреннем или внешнем рынке, получив при этом прибыль.

Объективной предпосылкой процесса высвобождения и реализации военного имущества служит заинтересованность собственника в эффективном распоряжении принадлежащим ему военным имуществом двойного назначения после того, как оно перестает использоваться Вооруженными Силами для нужд обороны.

Под высвобождением и реализацией военного имущества (далее – ВВИ) имеется в виду комплекс организационно-правовых, технических, экономических, научных и других мероприятий и технологических процессов, обеспечивающих выявление, списание, предпродажную подготовку, определение стоимости и реализацию относящихся к федеральной собственности, высвобождающихся в связи с ре-

формированием и сокращением Вооруженных Сил, снятых с вооружения, выработавших свой ресурс, морально и физически устаревших образцов вооружения и военной техники (включая демилитаризированные продукты утилизации⁹ вооружения и боеприпасов) и иного излишнего военного имущества с целью его эффективного использования в интересах собственника, а также мобилизации внебюджетных средств на решение социальных проблем военнослужащих.

Реализация ВВИ – это совокупность мероприятий и технологических процессов, обеспечивающих подготовку и реализацию излишков военного имущества с целью их дальнейшего рационального использования в гражданском обороте. Это один из способов осуществления собственником права распоряжения принадлежащим ему имуществом, определения дальнейшей юридической судьбы бывшего военного имущества, при котором происходит передача права собственности или иных вещных прав на него другим субъектам правоотношений.

Осуществляя надзор за исполнением законов при высвобождении и реализации военного имущества, военный прокурор должен учитывать в процессе высвобождения и реализации военного имущества, задействованы ли различные объекты прокурорского надзора (от федеральных органов исполнительной власти до конкретных юридических лиц). В связи с этим прокурорский надзор необходимо осуществлять в зависимости от компетенции и характера задач, решаемых в процессе высвобождения и реализации военного имущества.

Генеральная прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов при высвобождении и реализации военного имущества феде-

⁹ Под утилизацией вооружения и военной техники понимается совокупность необходимых организационно-технических и других мероприятий, обеспечивающих демилитаризацию, диверсификацию образцов вооружения и военной техники, в том числе сокращаемых в соответствии с международными договорами, и получение продуктов утилизации для их использования в народном хозяйстве. См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2000 № 738 «Об утверждении Положения об использовании средств, поступающих в доход федерального бюджета от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники» (прекратило действие) и от 21.12.2000 № 995 «О порядке утилизации и реализации авиационной техники, снятой с эксплуатации», а также утвержденное в 1999 г. статсекретарем – первым заместителем министра обороны Российской Федерации Руководство по утилизации вооружения и военной техники, высвобождаемых из Вооруженных Сил Российской Федерации.

ральными органами исполнительной власти, участвующими в этом процессе (Росимуществом, Российским фондом федерального имущества (РФФИ); Главная военная прокуратура – центральными и главными органами военного управления Минобороны России, Центральным управлением материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Министерства обороны Российской Федерации (ЦУМР и ВЭС МО РФ) и их должностными лицами.

Прокуроры субъектов Российской Федерации – территориальными органами Росимущества и РФФИ, действующими в этих субъектах, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, участвующих в процессе реализации высвобождаемого военного имущества.

На этом же уровне осуществляют надзор военные прокуроры (окружного, флотского звеньев) за исполнением законов при высвобождении и реализации военного имущества органами военного управления окружного (флотского) звена, в том числе созданными в них отделами реализации ВВИ, и их должностными лицами.

Прокуроры городов, районов – организациями, осуществляющими оценку и продажу ВВИ, в том числе брокерскими конторами, и их должностными лицами, а приравненные к ним военные прокуроры гарнизонов – военными организациями, у которых находится на хранении (на балансе) военное имущество, и их должностными лицами.

Органы военного управления Вооруженных Сил и ЦУМР и ВЭС МО РФ наделены широкими полномочиями в вопросах высвобождения и реализации ВДВИ, а агенты ЦУМР и ВЭС МО РФ – в вопросах реализации этого имущества. Однако в Вооруженных Силах доминируют военно-административные отношения, а при реализации ВДВИ – гражданско-правовые, что нередко порождает конфликт и не позволяет органам военного управления и ЦУМР и ВЭС МО РФ осуществлять эффективный контроль за процессом реализации федерального имущества.

На наш взгляд, предпосылками эффективного прокурорского надзора в сфере высвобождения и реализации военного имущества являются:

тесное взаимодействие подразделений аппарата Генеральной прокуратуры РФ и Главной военной прокуратуры, территориальных и военных прокуроров;

знание прокурорами законодательства, регулирующего отношения, возникающие при

высвобождении и реализации военного имущества, соответствующей компетенции органов государственного и военного управления, государственных и негосударственных организаций;

информированность прокуроров о динамике, положительных и негативных тенденциях процесса высвобождения и реализации военного имущества, о наиболее часто допускаемых при этом правонарушениях;

владение тактикой и методикой прокурорского надзора как на стадии выявления, так и в ходе устранения нарушений законодательства в сфере высвобождения и реализации военного имущества;

своевременное и полное использование прокурорами предоставленных им полномочий по защите имущественных и оборонных интересов государства, в том числе в суде.

Основанием прокурорской проверки в рассматриваемой сфере в большинстве случаев служит полученная информация о допущенных нарушениях закона. Основными источниками информации о таких правонарушениях могут быть:

сведения, содержащиеся в актах проверок контрольно-ревизионных органов, в том числе Счетной палаты Российской Федерации, Финансовой инспекции Минобороны России, финансовых инспекций округов (флотов);

сообщения средств массовой информации;

обращения в прокуратуру руководителей организаций различных форм собственности и подведомственности, предпринимателей, военнослужащих и граждан, законные интересы которых были нарушены.

При планировании и проведении прокурорских проверок в рассматриваемой сфере надзора следует предусмотреть: изучение правовых основ предмета надзора, определение круга подлежащих выяснению вопросов, анализ компетенции и обязанностей органов военного управления и должностных лиц, привлечение для участия в проверке специалистов, истребование необходимых документов, назначение ревизий, экспертиз, выявление обстоятельств, способствовавших правонарушению, и принятие мер прокурорского реагирования к их устранению.

К числу наиболее эффективных видов проверок, проводимых военными прокурорами, относятся целевые, комплексные, контрольные и сквозные.

Прокурорские проверки исполнения законодательства при высвобождении и реализации объектов недвижимого военного имущества проводят: ГВП – в ГлавКЭУ Минобороны Рос-

сии и других центральных органах военного управления; ВП округов, флотов – в квартир-но-эксплуатационных управлениях военных округов и отделах МИС военных флотов; военные прокуратуры гарнизонов – в КЭЧ районов, военных организациях, подведомственных Минобороны России.

Прокурорские проверки исполнения законодательства при высвобождении и реализации движимого военного имущества проводятся в центральных органах военного управления (заказывающие управления, довольствующие органы, ГОМУ ГШ ВС РФ), органах военного управления округов (флотов), органах реализации округов (флотов), воинских частях, у которых ВДВИ состоит на учете.

При осуществлении надзора в рассматриваемой сфере может возникнуть необходимость проведения проверочных мероприятий в организациях-агентах и оценщиках, на бирже, в других организациях, надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов которыми военная прокуратура не осуществляет.

В этом случае следует организовать взаимодействие с территориальными прокурорами, но, как правило, должностные лица названных коммерческих организаций самостоятельно исполняют требования военного прокурора о представлении необходимой информации и даче объяснений по интересующим его обстоятельствам.

В соответствии с планом работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры на первое полугодие 2007 г. с привлечением военных прокуратур окружного звена и участием специалистов были проведены проверки исполнения воинскими должностными лицами законодательства при обращении в федеральную собственность высвобождаемого военного имущества. Результаты работы органов военной прокуратуры были обобщены и проанализированы ГВП совместно с НИИ при Генеральной прокуратуре РФ.

В 2006 – 2007 гг. прокурорами округов (флотов) и гарнизонов проведено 382 проверки указанной направленности. По их результатам выявлено 444 нарушения законов и внесено 95 представлений, к дисциплинарной и материальной ответственности привлечены 125 должностных лиц. В ходе проверок в суды заявлено 64 иска, принесено 29 протестов на незаконные нормативные акты, объявлено 32 предостережения о недопустимости нарушения закона, государству возмещен ущерб в размере более 48,4 млн. руб., возбуждено 10 уголовных дел.

За последние четыре года в Вооруженных Силах выявлено более 2,3 тыс. нарушений законов, допущенных воинскими должностными лицами при высвобождении и реализации военного имущества.

Проверками установлено, что все объекты недвижимости внесены в государственный реестр федеральной собственности, но не на все объекты оформлено право собственности по причине отсутствия необходимых денежных средств.

Проблемным является вопрос реализации и использования зданий и сооружений, расположенных в отдаленных районах Западной и Восточной Сибири, Забайкалья и Дальнего Востока, так как эти объекты не пользуются покупательским спросом в районах их нахождения и заведомо не могут быть реализованы, чем государству фактически причиняется ущерб.

В 1998 – 2004 гг. Росимуществом изданы распоряжения, в том числе по инициативе Минобороны России, о реализации более 5 тыс. объектов недвижимости, однако 844 из них еще не проданы.

В числе причин неэффективной реализации недвижимого военного имущества – отсутствие механизма финансирования расходов на его предпродажную подготовку и обеспечение сохранности, затягивание балансодержателями

процесса оформления необходимых документов.

В ходе проверок были выявлены факты реализации ВВИ по заниженной стоимости, незаконного распоряжения должностными лицами местных органов власти без оформления соответствующей документации землями и объектами недвижимого военного имущества, находящегося в оперативном управлении Минобороны России. Нередко высвобожденное имущество до его реализации незаконно используется воинскими должностными лицами либо по их решению сторонними организациями.

По мнению военных прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере, к основным причинам правонарушений относятся:

недостатки контроля со стороны органов военного управления и командования – 80,1%;
несовершенство правовой базы – 28,7%;
недостатки организации прокурорского надзора – 2,3%.

Для устранения причин выявляемых правонарушений военные прокуроры должны своевременно применять все предусмотренные законом меры прокурорского реагирования вплоть до направления материалов руководителям следственных органов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.



Нина Александровна
ВАСИЛЬЧИКОВА

доктор юридических наук, профессор

К вопросу об обращении прокурора с заявлением в суд общей юрисдикции в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина

Участью прокурора в гражданском процессе уделяется много внимания в юридической печати. Право на обращение в суд в защиту интересов других лиц, объем процессуальных прав прокурора и другие вопросы всегда были предметом дискуссий в литературе. В связи с этим вопрос об обращении прокурора с заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина требует теоретического осмысления.

Одна из функций прокуратуры состоит в участии в рассмотрении судами гражданских дел. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших (п. 4 ст. 27).

ГПК РФ с учетом указанного положения определяет, что заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только при условии, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Правовые основания обращения прокурора с заявлением в суд предусмотрены и некоторыми отраслевыми нормативными правовыми актами. Так, п. 3 ст. 73 Семейного кодекса РФ

к числу лиц, обладающих правом на обращение с иском в суд об ограничении в родительских правах, относит прокурора. Семейный кодекс РФ также предоставляет прокурору право на предъявление иска о лишении родительских прав (ст. 70).

Следует отметить, что в настоящее время наблюдается тенденция увеличения количества заявлений прокуроров в суды общей юрисдикции в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. К типичным нарушениям законодательства, которые послужили поводами для обращения в суд, относятся: нарушения работодателями трудового законодательства; непредоставление льгот отдельным категориям граждан; нарушения норм федеральных законов от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; нарушения жилищного законодательства; несоблюдение пенсионных прав и иных социальных прав граждан¹.

Большое количество заявлений предъявляется в защиту граждан в рамках реализации Федерального закона 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» о взыскании денежной компенсации за санаторно-курортное лечение; об обеспечении необходимыми лекарственными

¹ См.: *Бюллетень* практики участия прокуроров в рассмотрении дел судами. Вып. 1/ Под ред. С.П. Зайцева, Н.П. Дудина. СПб., 2007. С. 56, 57.

ми средствами по рецептам врача; о взыскании компенсации стоимости проезда. Особую актуальность приобрели заявления, касающиеся ежемесячных выплат, заменяющих натуральные льготы. Так, в рамках реализации Федерального закона № 122-ФЗ прокурорами Хабаровского края в 2005 г. было подано 934 заявления. Данная категория заявлений заняла второе место после заявлений о взыскании начисленной, но не выплаченной заработной платы².

Большую часть заявлений, подаваемых в интересах несовершеннолетних, составляют заявления о лишении родительских прав и об ограничении в родительских правах. Подаются заявления и в защиту имущественных прав несовершеннолетних (о взыскании задолженности по стипендиям, социальным выплатам и др.). Так, прокурор Новокузнецкого района Кемеровской области подал в суд 60 заявлений о понуждении к разработке индивидуальных программ реабилитации для детей-инвалидов³.

Прокуроры обращаются в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан не только в порядке искового производства, но и в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, особого производства, приказного производства.

Судья единолично решает вопрос о принятии к производству поступившего в суд заявления. При этом он обязан следовать требованиям гражданского процессуального законодательства о соблюдении прокурором, обратившимся в суд, условий и порядка такого обращения.

ГПК РФ, в отличие от ГПК РСФСР, разграничивает правовые последствия отсутствия у лица условий (предпосылок) для обращения в суд (ст. 134) и нарушения порядка обращения в суд (ст. 135, 136 ГПК), имеющие важное теоретическое значение.

Исходя из процессуального закона, к условиям (предпосылкам) права на предъявление иска следует отнести:

- 1) подведомственность дела суду;
- 2) обладание истцом гражданской процессуальной правоспособностью;
- 3) отсутствие вступившего в законную силу решения суда по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям или определения суда о прекращении производства по делу в связи с отказом истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон;

² Там же. С. 63.

³ Там же. С. 68.

4) отсутствие ставшего обязательным для сторон решения третейского суда, принятого по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

По общему правилу юридический интерес не считается предпосылкой права на обращение в суд для лиц, защищающих свои права и интересы. Безусловно, из общего правила имеются исключения. Например, это касается некоторых категорий дел, возникающих из публично-правовых отношений. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ суд отказывает в принятии заявления, если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы и законные интересы заявителя. Законодатель при этом не разъясняет, что следует понимать под «актом» в ситуации, в связи с которой ведется дискуссия о толковании данного термина⁴. Некоторые пояснения внес Пленум Верховного Суда РФ, указав в постановлении от 20.01.2003 № 2, что заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием, не должны приниматься судами к производству.

Наличие юридического интереса как специальной предпосылки права на обращение в суд необходимо при предъявлении иска лицами, выступающими в процессе от своего имени, но в защиту «чужих» прав и интересов, в том числе прокурором.

При отсутствии условий (предпосылок) права обращения в суд судья отказывает в принятии искового заявления, и повторное обращение в суд с такими же требованиями не допускается (ст. 134 ГПК РФ).

Если ГПК РСФСР предоставлял прокурору право возбудить любое гражданское дело в суде (ст. 41), то ст. 45 ГПК РФ содержит существенные ограничения. Прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением только в предусмотренных законом случаях. Таким образом, отсутствие специального закона или указания в процессуальном законодательстве на возможность обращения в суд влечет за собой отказ в принятии заявления прокурора согласно п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

⁴ См.: *Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации* / Под ред. проф. М.А. Видука. М., 2003. С. 272; *Попова Ю.А. Возбуждение гражданского дела в суде. Практика применения Гражданского процессуального кодекса РФ: Пособие для судей.* М., 2004. С. 116.

Возможность обращения в суд связана и с необходимостью соблюдения установленного порядка предъявления иска (ст. 135 ГПК РФ), который включает:

- 1) соблюдение досудебного порядка урегулирования спора;
- 2) подсудность дела суду;
- 3) обладание истцом гражданской процессуальной дееспособностью;
- 4) отсутствие в производстве дела по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;
- 5) отсутствие заявления истца о возвращении искового заявления до принятия его к производству.

Соблюдение порядка обращения в суд не зависит от воли суда или сторон. Такой порядок предусмотрен законом и связан с «использованием иска как процессуального средства защиты права»⁵.

Нарушение порядка обращения в суд не лишает лицо права на повторное обращение с тождественным заявлением (ст. 135, 136 ГПК РФ).

При обращении с заявлением в суд прокурор выступает инициатором возбуждения гражданского дела в суде. Помимо общих требований, предъявляемых к форме и содержанию заявления (ч. 1, 2 ст. 131 ГПК), в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности обращения в суд самим гражданином.

Необходимо заметить, что ГПК РФ (ч. 1 ст. 45) не закрепляет критериев определения уважительных причин и состояния здоровья, поэтому право оценки принадлежит суду, который по-разному истолковывает понятия «возраст», «состояние здоровья», «уважительные причины». Некоторые судьи полагают, что наличие инвалидности не служит достаточным основанием для обращения прокурора в суд в защиту прав и интересов инвалида⁶. Такая позиция суда подвергается критике в юридической литературе. Прокурор вправе обратиться в суд в интересах этой категории лиц в силу закона (ст. 1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»)⁷.

К категории социально незащищенных граждан относятся и несовершеннолетние. По

смыслу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту их прав и законных интересов. Вместе с тем судебная практика и при наличии критерия «возраст» не бесспорна. Так, в определении Верховного Суда РФ от 27.06.2005 № 58-впр05-76 по одному из гражданских дел указывается, что «обращение прокурора в суд с заявлением о взыскании денежных средств на содержание несовершеннолетнего ребенка, находящегося под опекой, в силу ст. 45 и 131 ГПК РФ возможно лишь в случае, если в заявлении содержится обоснование невозможности предъявления данного иска опекуном».

Однако несмотря на позицию Верховного Суда РФ по названной категории дел, в некоторых регионах суды удовлетворяют такие заявления. Например, прокурору Шелопугинского района Читинской области было отказано в принятии 50 заявлений о взыскании опекунских пособий на содержание опекаемых в связи с тем, что у детей имелись дееспособные опекуны. Прокурором были внесены представления на незаконные определения, которые были отменены, заявления рассмотрены по существу и удовлетворены⁸.

По нашему мнению, противоречивая судебная практика – результат отсутствия в законе четких критериев, позволяющих прокурору реализовывать свое право на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина.

Вместе с тем возникает и другой вопрос: какие правовые последствия наступают, если приведенные прокурором в заявлении причины, по которым гражданин не может сам обратиться в суд, с точки зрения судьи, не уважительны. По мнению некоторых авторов, в этом случае, «следуя принципу диспозитивности о праве заинтересованного лица обратиться в суд в защиту своих нарушенных прав и интересов, судья вправе отказать прокурору в принятии заявления по специальному основанию применительно к положениям ст. 45 ГПК РФ и по аналогии применить положение п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ о том, что такое правомочие подачи заявления прокурором в защиту интересов гражданина у прокурора отсутствует»⁹. В большинстве случаев суды в этих ситуациях отказывают в принятии заявления.

Представляется, что правовым последствием в рассматриваемом случае должен быть не отказ в принятии заявления, а оставление его

⁵ См.: Колесов П.П. Процессуальные средства защиты права. Новгород, 2004. С. 145.

⁶ См.: Фирсова О. Состояние здоровья как обоснование предъявления иска прокурором // Законность. 2007. № 2. С. 10.

⁷ Там же.

⁸ См.: Бюллетень практики участия прокуроров в рассмотрении дел судами. Вып. 1. С. 69.

⁹ Попова Ю.А. Указ. соч. С. 115.

без рассмотрения по основанию, предусмотренному абз. 3 ст. 222 ГПК РФ (заявление подано лицом, не имеющим полномочий ... на предъявление иска), поскольку не исключается повторное обращение в суд, а при отказе в принятии искового заявления повторное обращение в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям не допускается (ст. 134 ГПК РФ).

Из содержания ст. 131, 132 и 136 ГПК РФ вытекает, что правовым последствием несоблюдения прокурором перечисленных требований при обращении с заявлением в суд является оставление заявления без движения.

Часто суд оставляет заявление без движения по той причине, что прокурор не представил доказательств в подтверждение невозможности самого гражданина обратиться в суд. Следует заметить, что в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» указано на необходимость представления доказательств, подтверждающих невозможность самостоятельного обращения, и соответствующих копий документов. По нашему мнению, эти положения письма не корреспондируют с нормами ГПК РФ, в ст. 132 которого говорится только о представлении документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, а абз. 2 ч. 3 ст. 131 ГПК РФ предусматривает такой реквизит искового заявления: «...обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином». Следовательно, на основании ст. 4 Федерального закона от 14.11.2002 № 137-ФЗ «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» положения письма Генеральной прокуратуры РФ не должны применяться. Отсутствие доказательств, подтверждающих невозможность самостоятельного обращения в суд, не может служить основанием для оставления заявления без движения.

В связи с обращением прокурора в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, на наш взгляд, заслуживает внимания и вопрос о принятии судом мер по обеспечению иска. Известно, что меры, принимаемые судом по обеспечению иска, служат гарантией реализации решения суда при удовлетворении иска.

Меры по обеспечению иска могут приниматься судом только по заявлению лиц, участвующих в деле (ст. 139 ГПК РФ). Следовательно, к субъектам права на подачу заявления

об обеспечении иска относится и прокурор, так как в силу ч.2 ст. 45 ГПК РФ он «пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца...».

Как, однако, должно быть разрешено ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска? При ответе на поставленный вопрос необходимо учесть позицию Конституционного Суда РФ, которая в свое время была изложена в постановлении от 14.02.2002 № 4-П. В частности, в постановлении указывается, что «... в силу принципов диспозитивности, состязательности и равноправия сторон в гражданском судопроизводстве при осуществлении данного процессуального права прокурор не должен действовать вопреки воле лица, в частноправовых интересах которого он обращается в суд и который как предполагаемый субъект спорных материальных правоотношений... участвует в гражданском процессе в качестве истца» (п. 4). Таким образом, ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска должно подтверждаться в той или иной форме истцом либо его представителем. Здесь же сделан вывод о том, что отсутствие такого согласия «...позволяло бы истцу уклоняться от возмещения убытков ответчику по формальным основаниям, в то время как его действительная воля на принятие мер по обеспечению иска была бы реализована через процессуальные действия прокурора, обратившегося в суд с заявлением о возбуждении гражданского дела в защиту интересов истца» (п. 5).

Требуется внимания, с нашей точки зрения, и такой вопрос, как дача согласия на рассмотрение дела в порядке заочного производства. В процессе прокурор занимает положение процессуального истца, носителем же материального интереса выступает лицо, в защиту прав и интересов которого предъявлен иск. Процессуальные истцы пользуются всеми правами и несут все обязанности истца, поэтому от них должна исходить инициатива на рассмотрение дела в порядке заочного производства. Но материальный истец может и не согласиться на рассмотрение дела в таком порядке. В связи с тем, что материальный истец извещается о начале процесса и участвует в нем в качестве истца (ст. 38 ГПК РФ), в рассматриваемой ситуации приоритет должен отдаваться именно его согласию, так как он – субъект спорного материального правоотношения, именно его права и интересы затрагиваются данным спором¹⁰.

¹⁰ См.: Черных И.И. Заочное производство в гражданском процессе. М., 2000. С. 52.

Наряду с обращением в суд прокурор может участвовать в деле и в такой форме, как вступление в уже начавшийся процесс для дачи заключения по делу.

В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях реализации возложенных на него полномочий. Таким образом, прокурор вправе вступить в процесс для дачи заключения по делу только в случаях, предусмотренных законом.

Следует учитывать, что прокурор не может выступать в процессе одновременно в двух процессуальных формах. В случае обращения про-

курора в суд с заявлением о защите прав и законных интересов других лиц он пользуется процессуальными правами истца; использование в этом случае процессуальных полномочий, предоставленных прокурору как особому участнику процесса в соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, означало бы нарушение принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

Таким образом, приходится констатировать, что в судебной практике нет единообразия при решении судами вопроса о принятии к производству заявлений прокуроров, подаваемых в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Полагаем, что рассмотренные спорные вопросы участия прокурора в деле требуют более глубокого теоретического осмысления.



**Александр Юрьевич
ВИНОКУРОВ,**

доктор юридических наук

О некоторых вопросах законодательного уточнения процессуального статуса прокурора в сфере административного преследования

Сфера применения законодательства об административных правонарушениях – одна из приоритетных в деятельности прокуроров, и потому эффективность используемых ими правовых средств не в последнюю очередь зависит от того, каким образом в законодательстве закреплен механизм их реализации. Немаловажным также является четкое определение статуса прокурора в рассматриваемой области правоприменения.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях законодатель, с одной стороны, ограничил пределы прокурорского надзора, указав в ст. 24.6, что Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на террито-

рии Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, *за исключением дел, находящихся в производстве суда*, а с другой – в ст. 28.4 фактически расширил возможности реагирования прокурора на выявляемые им в ходе проверки административные правонарушения, допуская вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении любых субъектов, включая физических и юридических лиц¹.

¹ См.: *Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях / Ин-т повышения квалификации рук. кадров Генер. прокуратуры РФ. М., 2004. С. 73; *Прокурорский надзор: Учеб.* М.: Юрайт, 2007. С. 342–347.

Казалось бы, рамки реализации надзорных полномочий прокурора обозначены, остается лишь своевременно и эффективно их использовать. Однако формулировка ст. 24.6 КоАП РФ заставляет серьезно задуматься о том, насколько она отвечает складывающейся практике и не связывает ли отдельных прокурорских работников в реализации ими полномочий. Дело в том, что при отсутствии в Кодексе четкого указания на то, кто собственно является *прокурором*, за разъяснением необходимо обратиться к ст. 54 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», содержание которой известно прокурорам, активно участвующим в надзорных проверках исполнения органами административной юрисдикции² требований КоАП.

Как прямо указано в ст. 24.6 КоАП РФ, надзор в рассматриваемой сфере наряду с Генеральным прокурором РФ вправе осуществлять только те прокуроры, которые назначаются им на должность. Из этого следует, например, что заместители Генерального прокурора РФ, включая первого, которые в силу п. 2 ст. 14 Закона о прокуратуре назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ, остаются за рамками реализации надзорных полномочий. Из тех, кто назначается на должность непосредственно Генеральным прокурором РФ, помимо оперативных работников Генеральной прокуратуры РФ (центрального аппарата) можно назвать лишь прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров районного звена, приравненных к ним прокуроров, а также заместителей прокуроров прокуратур регионального уровня. Таким образом, получается, что из сферы реализации надзорных полномочий фактически выпадает именно тот пласт прокурорских работников (помощники и старшие помощники прокуроров районного звена, прокуроры и старшие прокуроры отделов и управлений прокуратур областного уровня), на которых, собственно, и лежит основное бремя по проведению проверок в органах административной юрисдикции. Как представляется, с учетом сказанного, ст. 24.6 КоАП РФ нуждается в корректировке, позволяющей исключать всяческие споры (а

таковые, как показано выше, имеют под собой вполне серьезную законодательную основу) о недопустимости участия в надзорных мероприятиях прокурорских работников тех или иных категорий, поскольку, по нашему мнению, в конкуренции с той же ст. 54 Закона о прокуратуре приоритет на стороне нормы КоАП РФ.

Второй проблемой, порождаемой ст. 24.6 КоАП РФ, является очевидное сужение законодателем сферы надзора, ограниченной лишь производством по делам об административных правонарушениях. Собственно, понятие «*производство по делам об административных правонарушениях*» включает несколько стадий, в том числе возбуждение дела, рассмотрение его по существу и пересмотр решений по таким делам. Вместе с тем неотъемлемую часть КоАП РФ составляют процедурные вопросы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, а здесь, если следовать логике законодателя, прокурорскому надзору вроде и места нет. Но ведь ни для кого не секрет, что именно практическая сторона реализации стадии исполнения постановлений не позволяет сегодня говорить в целом о выполнении правоприменительными органами задач, сформулированных в ст. 1.2 КоАП РФ, об эффективности борьбы с административными правонарушениями и их профилактике. В то же время при отсутствии указаний в законе снижается внимание к этой стадии и у некоторых прокуроров. Поскольку названная стадия регламентируется нормами разд. V КоАП РФ и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляется поднадзорными органам прокуратуры субъектами, следовало бы учитывать данное обстоятельство при определении пределов прокурорского надзора.

Указание в ст. 24.6 Кодекса на то, что прокурорский надзор не распространяется на производство по делам, находящимся в производстве суда, правильно лишь частично. Действительно, в рамках реализованного во всех процессуальных кодифицированных актах Российской Федерации принципа диспозитивности суды выведены из-под надзора органов прокуратуры, которые в свою очередь не вправе давать правовую оценку и принимать меры прокурорского реагирования в связи с нарушениями, допускаемыми судами коллегиально либо судьями единолично при рассмотрении конкретных дел, в том числе вытекающих из фактов совершения административных правонарушений. Однако, и это прямо указано в нормах гл. 30 КоАП РФ, прокурор вправе принести протест на любое вынесенное судом по делу об

² В контексте статьи под органами административной юрисдикции понимаются структуры, в компетенцию которых согласно Кодексу либо законам субъектов Российской Федерации входит частичное (путем составления протокола об административном правонарушении) или полное (с вынесением постановления по делу об административном правонарушении) осуществление преследования нарушителей законодательства об административных правонарушениях.

административном правонарушении постановление, предусмотренное ст. 29.9 КоАП РФ, как не вступившее (ст. 30.10), так и вступившее в законную силу (ст. 30.11).

Несмотря на то, что согласно ст. 1 Закона о прокуратуре этим ведомством осуществляется надзор за исполнением только законов, т.е. правовых актов, исходящих от представительных органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней, едва ли можно согласиться с формулировкой ст. 24.6 КоАП РФ о том, что прокуроры надзирают исключительно за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях. Дело в том, что в самом Кодексе имеется немало положений, свидетельствующих о так называемом делегировании полномочий как Правительству РФ, так и федеральным органам исполнительной власти. Например, согласно ч. 2 ст. 27.6 КоАП РФ условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определяются Правительством РФ, а в ч. 2 ст. 27.3 Кодекса прямо говорится, что перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Таким образом, на приведенном примере видно, что проверка прокурором правомерности применения лишь одной из предусмотренных Кодексом принудительных мер (меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении) требует сопоставления принимаемых уполномоченными органами решений и осуществляемых ими действий с подзаконными актами как правительственного, так и ведомственного уровня. И таких примеров можно привести немало. Значит, это обстоятельство во избежание споров и возражений также надо учесть в ст. 24.6 КоАП РФ. К слову, в ст. 353 Трудового кодекса РФ законодатель, объективно оценивая реальную ситуацию с правовым регулированием сферы трудовых отношений, указал, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением *трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права*.

Наконец, немаловажным моментом является необходимость прямого указания в ст. 24.6 КоАП РФ на правовые средства надзора (полномочия), которыми вправе оперировать прокурор при реализации надзорной функции в рассматриваемой сфере. Едва ли кто-то может

оспорить, что надзорная деятельность прокурора связана с применением прежде всего властных полномочий, поэтому каждый, кто попадает в поле зрения прокурора, должен иметь возможность удостовериться в законности реализации прокурором тех или иных мер, а также выдвижения конкретных требований. Можно возразить, что надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях есть неотъемлемая часть такой отрасли надзора, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов. Вместе с тем в регламентации деятельности правоприменительных органов, тем более реализующих контрольную (надзорную) функцию, не может быть условностей, мелочей или воспроизведения в практической деятельности неких не закрепленных в законе принципов или обычаев. Все должно быть прозрачно и ясно любому, кто попал в орбиту в том числе прокурорского надзора. Не случайно в последние годы и Верховный Суд РФ, и Высший Арбитражный Суд РФ в своих решениях обращают внимание на законность применения тех или иных полномочий правоприменительными органами. Затрагивают такие решения и деятельность прокуроров.

Безусловно, оппоненты могут возразить, что есть ст. 25.11 КоАП РФ, в п. 3 ч. 1 которой установлено, что прокурор в пределах своих полномочий вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также *совершать иные предусмотренные федеральным законом действия*.

По нашему мнению, в гл. 25 КоАП РФ «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности», где среди таких участников назван и прокурор, изначально не должно быть упора на его надзорные полномочия, а также на реализацию такого средства реагирования, как возбуждение производства по делу об административном правонарушении. Правовой статус прокурора именно как участника производства по делу об административном правонарушении, в Кодексе 1984 г. не устанавливавшийся, подразумевает несколько отличный от надзорного вид деятельности прокурора, участвующего в рассмотрении дел об административных правонарушениях в рамках реализации принципа диспозитивности. Тем более что надзорная составляющая четко обозначена в ст. 24.6 КоАП РФ. Право прокурора выносить постановление о возбуждении производства по делу

об административном правонарушении детально регламентировано ст. 28.4 Кодекса и по существу также вытекает из реализации прокурором функции надзора. Если бы законодатель, включая прокурора в число участников производства по делу об административном правонарушении, подразумевал при этом именно надзорную сущность прокурорской деятельности, то логичным выглядело бы упоминание в гл. 25 КоАП РФ и должностных лиц органов административной юрисдикции, составляющих протокол. Ведь ч. 2 ст. 28.4 Кодекса фактически приравнивает постановление прокурора по содержанию и сроку составления к протоколу, оформляемому названными должностными лицами, которые, к слову, лишены возможности участвовать в рассмотрении дел, возбужденных по их инициативе. Значит, законодатель придает прокурору как участнику производства по делам об административных правонарушениях несколько иной – не надзорный статус.

Вызывает вопросы и формулировка п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ о праве прокурора *совершать иные предусмотренные федеральным законом действия*. На самом деле, если проанализировать ст. 22 Закона о прокуратуре, раскрывающую спектр полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, нетрудно прийти к выводу, что собственно действий при осуществлении надзорной деятельности прокурор правомочен совершать не так уж и много, и то на стадии выявления нарушений законов (например, беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территорию и в помещение поднадзорного органа). Когда же речь идет о реагировании на выявленные нарушения закона, правомерно говорить лишь о *решениях*, принимаемых уполномоченным на то прокурором.

Сказанное позволяет говорить о необходимости более детального рассмотрения положений о прокурорском надзоре в рассматриваемой сфере. По нашему мнению, редакция ст. 24.6 КоАП РФ могла бы выглядеть следующим образом:

«Статья 24.6. Прокурорский надзор

1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов и принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных правовых актов при производстве по делам об административных правонарушени-

ях (за исключением дел, находящихся в производстве суда) и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

2. При осуществлении надзора прокуроры реализуют полномочия, перечисленные в статье 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также опротестовывают постановления по делам об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном нормами главы 30 настоящего Кодекса.

Право прокурора приносить протест распространяется и на постановления, выносимые в судебном порядке, независимо от участия прокурора в деле».

В ст. 25.11 КоАП РФ должны быть перечислены лишь те полномочия прокурора как участника производства по делу об административном правонарушении, которые реализуются им при рассмотрении дела об административном правонарушении, т.е. право прокурора:

участвовать в деле по своему усмотрению, а не только в связи с вызовом;

заявлять ходатайства и отводы;

давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

задавать вопросы свидетелям, специалистам, экспертам и иным участникам производства по делу;

возражать против позиции, занимаемой противоположной стороной в деле.

В то же время считаем необходимым закрепить в рассматриваемой статье КоАП РФ положение о том, что в случаях, когда дело об административном правонарушении возбуждается по инициативе прокурора, последний не только информируется о месте и времени рассмотрения правоприменительными органами дела, но и обязан явиться на слушания по делу.

Упомянутое фактическое уравнивание законодателем прокурора в вопросе инициирования процедуры административного преследования с должностным лицом органа административной юрисдикции, составляющим протокол об административном правонарушении, делает актуальным вопрос о наделении прокурора дополнительными процессуальными полномочиями, характерными для этой стадии производства.

В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения материалов, сообщений и заявлений, указывающих на наличие события административного правонарушения, вправе выносить *определение об от-*

казе в возбуждении дела об административном правонарушении.

На наш взгляд, следует наделить прокурора правом выносить такое мотивированное определение. Дело в том, что согласно ст. 28.4 КоАП РФ только на прокурора возложена обязанность выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении по ряду составов административных проступков, предусмотренных нормами Кодекса (ст. 5.1, 5.7, 5.21 и др. – всего по двадцати одной статье КоАП РФ). Это означает, что возбуждение дела по фактам совершения указанных правонарушений является прерогативой прокурора и никакое иное должностное лицо какого бы то ни было органа административной юрисдикции не вправе составлять протокол о таких административных правонарушениях.

В прокуратуру могут и должны поступать сведения, содержащие данные о наличии события административного правонарушения по упомянутым составам. При этом если заявитель прямо указывает в обращении, что, по его мнению, имеет место именно административное правонарушение, прокурор обязан даже в случаях неподтверждения материалами проверки содержащихся в обращении доводов принять процессуальное решение в форме вынесения письменного определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, как это должны делать на основании ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ в подобных случаях лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях.

Кроме того, в пользу закрепления за прокурором такого полномочия говорит и ст. 42 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно п. 1 которой сообщения о фактах совершения прокурором и следователем прокуратуры правонарушений подлежат проверке исключительно в органах прокуратуры. В подобных ситуациях должностное лицо органа административной юрисдикции, выявив административный проступок в действиях (бездействии) прокурора либо следователя прокуратуры, обязано, не принимая процессуального решения в форме составления протокола об административном правонарушении, направить материалы о наличии события – административного проступка вышестоящему прокурору, который, в свою очередь, проведя проверку, должен в зависимости от подтверждения либо неподтверждения изложенных в обращении фактов определиться с мерами процессуального характера, т.е. вынести либо постановление о возбуждении произ-

водства по делу об административном правонарушении, либо определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Вынесение прокурором определения будет препятствовать возможным последующим процессуальным решениям со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, однако в силу ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ не исключает права потерпевшего от противоправного со стороны прокурора или следователя прокуратуры деяния либо его представителя оспорить по правилам гл. 30 Кодекса названное определение.

С учетом изложенного в ст. 28.1 КоАП РФ требуется внести коррективы, в том числе дополнить ч. 2 абзацем следующего содержания:

«Материалы, сообщения, заявления подлежат также рассмотрению прокурорами, уполномоченными выносить постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, в случаях, если поступившая в органы прокуратуры информация содержит сведения о наличии события административного правонарушения, предусмотренного одной из статей, перечисленных в первом предложении части 1 статьи 28.4 настоящего Кодекса, либо когда речь идет о факте совершения административного правонарушения прокурором или следователем прокуратуры». Соответственно ч. 5 ст. 28.1 Кодекса после слов «должностным лицом» следует дополнить словами «или прокурором».

Необходимо также включить прокурора в ч. 1 ст. 28.9 КоАП РФ, которая предусматривает прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение. В соответствии с этой статьей при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10 Кодекса.

То, что такое решение выносится до передачи дела на рассмотрение (а это следует из названия ст. 28.9 КоАП РФ), говорит о том, что выносить его вправе только должностное лицо, которое уполномочено составлять протокол по делу об административном правонарушении. Упоминание в рассматриваемой статье о некоем органе, у которого может находиться подлежащее прекращению производство, ошибочно, поскольку орган не уполномочен составлять протокол. В установленных законом слу-

чаях орган в соответствии с нормами гл. 29 КоАП РФ вправе лишь рассматривать дело по существу, а для этой стадии возможность прекращения производства по делу об административном правонарушении по основаниям ст. 24.5 Кодекса предусмотрена как на этапе подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению (ч. 2 ст. 29.4), так и по результатам рассмотрения дела (п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ).

Прокурор же, напротив, подобно должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении, является инициатором процедуры административного преследования, а значит, должен быть уполномочен принимать соответствующее решение, в данном случае – выносить *постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении*.

Таким образом, диспозицию ч. 1 ст. 28.9 Кодекса целесообразно изложить в следующей редакции:

«1. При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в статье 24.5 настоящего Кодекса, должностное лицо либо прокурор, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу с соблюдением требований, предусмотренных статьей 29.10 настоящего Кодекса».

Еще одна насущная проблема, которая требует законодательного разрешения, – устранение коллизий между нормами КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ в вопросе направления прокурором заявления с материалами дела об административном правонарушении для рассмотрения в арбитражный суд. Ю. Извеков³ правильно указывает на то, что нестыковка между нормами двух кодексов устранена Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ, *но не законодателем*. Очевидно, что в правовом государстве для юриста нет ничего выше, чем сила закона, а таковую уже почти пять лет подменяет п. 15 постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об админист-

ративных правонарушений», фактически наделивший прокуроров правом на обращение с заявлением в арбитражные суды. Очевидно, пора дополнить и ч. 2 ст. 202 АПК РФ соответствующей нормой, легализующей допуск прокурора в процесс.

Назрела необходимость и в решении проблемы, связанной с определением положения прокурора в арбитражном суде при рассмотрении дел об оспаривании решений органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности. Безусловно, интересна практика Волгоградской областной прокуратуры⁴, которая нашла развитие и в ряде иных регионов, где прокуроры направляют в арбитражные суды заявления о признании незаконными постановлений органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности. Но, как подчеркивает автор статьи, прокурора нет в перечне лиц, на основании заявлений которых согласно ч. 2 ст. 207 АПК РФ в арбитражном суде возбуждается производство по делам об оспаривании соответствующих решений.

Учитывая складывающуюся практику, перед законодателем следует поставить вопрос о дополнении ст. 207 АПК РФ положением, разрешающим прокурору участвовать в процессе. При этом целесообразно в гл. 30 КоАП РФ также включить норму, стыкующую оба кодекса. Не может в правовом государстве должностное лицо властной структуры даже с благими целями реализовывать не предусмотренные законом полномочия, а суд в свою очередь на их основе вершить правосудие. Есть, в конце концов, принцип законности, обязательный для любого правоприменителя.

Нами были рассмотрены лишь некоторые, хотя и немаловажные вопросы о необходимости более четкой регламентации статуса прокурора в сфере административного преследования. Реализация высказанных предложений – серьезный шаг на пути к гармонизации законодательных норм, предопределяющих роль и место прокурора в рассматриваемой сфере правоотношений.



³ См.: Извеков Ю. Ошибка законодателя – не повод для бездействия // Законность. 2004. № 9.

⁴ См.: Кулик И. Оспаривание решений административных органов // Законность. 2006. № 9.

Анна Викторовна
САВЕЛЬЕВА

Участие прокурора в рассмотрении арбитражным судом дел об административных правонарушениях

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 22), ст. 28.4 и 28.7 КоАП РФ установлено, что прокурор или его заместитель вправе возбудить производство об административном правонарушении и направить материалы в суд, в том числе арбитражный.

В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях или законом субъекта РФ.

Пунктом 3 приказа Генерального прокурора РФ от 05.06.2003 № 20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» прокурорам городов и районов предписано во всех необходимых случаях при выявлении правонарушений в сфере экономики инициировать обращения в арбитражные суды (сбор материалов и подготовка проектов исковых заявлений (заявлений)).

Пунктом 15 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» установлено, что правами и полномочиями возбуждать производство по делам о привлечении к

административной ответственности обладают прокуроры (заместители прокуроров) городов и районов, а также вышестоящие прокуроры.

В связи с этим прокуроры городов и районов (их заместители), возбудившие дело об административном правонарушении, подведомственное арбитражному суду, одновременно с направлением в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности и прилагаемых к нему документов обязаны высылать копии заявления и документов к нему в прокуратуру субъекта РФ для обеспечения участия ее работников в процессе (п. 6.3 приказа).

Согласно ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и граждан-предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 25 и федеральном законе об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями: 6.14, 7.24, 14.1, 14.10 – 14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ч. 1, 3 и 4 ст. 14.17, ст. 14.18, 14.21 – 14.23, 14.27, 15.10, ч. 1 и 2 ст. 19.19 КоАП РФ.

Например, прокурор района обратился в Арбитражный суд Республики Марий Эл с заявлением о привлечении ЗАО «Рыбное» к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ за неприменение последствий прекращения действия договора (контракта) на управление юридическим лицом.

Согласно уставу ЗАО руководство его текущей деятельностью осуществляется единоличным исполнительным органом – директором, который подотчетен общему собранию акционеров.

Постановлением мирового судьи директор ЗАО признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде дисквалификации сроком один год.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 32.11 КоАП РФ постановление о дисквалификации должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом.

В связи с неисполнением юридическим лицом обязанности по прекращению трудовых отношений с дисквалифицированным директором прокурор района вынес постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ в отношении ЗАО «Рыбное».

Факт нахождения директора ЗАО в должности после вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде дисквалификации подтверждался его объяснительной запиской, справкой бухгалтерии о начислении заработной платы.

Арбитражный суд, установив, что ЗАО не приняло всех зависящих от него мер по исполнению требования закона о немедленном прекращении трудовых отношений с дисквалифицированным руководителем организации, обоснованно привлек ЗАО «Рыбное» к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ¹.

В случае выявления административного правонарушения согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ прокурором выносится постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, которое в соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ составляется немедленно после его выявления и в течение суток вместе с заявлением направляется в арбитражный суд (ст. 28.2 КоАП РФ).

Постановление прокурора должно соответствовать положениям ст. 28.2 КоАП РФ. Арбитражный суд проверяет соблюдение названной нормы, направленной на защиту прав лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. Несоблюдение прав привлекаемого к административной ответственности лица служит основанием для отказа в удовлетворении требования прокурора. При обращении юридического лица или

гражданина-предпринимателя в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения административного органа о привлечении к административной ответственности несоблюдение указанных положений ведет к удовлетворению заявленного требования, поскольку постановление прокурора, не отвечающее закону, доказательственной силы не имеет (ст. 26.2 КоАП РФ).

Так, открытое акционерное общество обратилось в Арбитражный суд края с заявлением к межрегиональному управлению Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности. Определением суда к участию в деле был привлечен прокурор.

Решением суда требование было удовлетворено, постановлением апелляционной инстанции решение суда оставлено без изменения.

При рассмотрении кассационной жалобы было установлено следующее.

Исходя из материалов дела, прокуратурой совместно с межрегиональным управлением была проведена проверка исполнения ОАО законодательства об электроэнергетике. По результатам проверки прокурором вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Ростехнадзор на основании ст. 9.11 КоАП РФ принял решение о привлечении ОАО к административной ответственности с наложением штрафа в размере 10 тыс. руб.

ОАО обратилось в арбитражный суд с заявлением о нарушении его прав и законных интересов ввиду несоответствия закону порядка вынесения постановления.

Арбитражный суд края, удовлетворив заявленное требование, исходил из того, что при производстве по делу об административном правонарушении были допущены существенные нарушения процессуальных требований ст. 28.2 КоАП РФ. Согласно этой статье при составлении протокола (вынесении постановления) об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе; ему должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанное лицо вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

¹ Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, рассмотренным в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства от 29.09.2005 № 36-12-05 / Генеральная прокуратура РФ.

Протокол об административном правонарушении подписывается законным представителем юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

В ходе рассмотрения дела арбитражным судом было установлено, что постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении не отвечает требованиям ст. 28.2 КоАП РФ, поскольку в нем отсутствуют сведения об их выполнении, и кроме того, ОАО не было известно о дате и времени вынесения этого постановления.

Таким образом, суд правильно пришел к выводу о том, что постановление прокурора не имеет доказательственной силы, а решение Ростехнадзора о привлечении ОАО к административной ответственности, вынесенное на основании данного постановления, признан незаконным.

Производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявления прокурора. Закон предъявляет определенные требования к форме и содержанию заявления, предусмотренные ст. 125, 126, 204 АПК РФ.

Так, в заявлении должны быть указаны: дата и место совершения действий, послуживших основанием для вынесения постановления об административном правонарушении; должность, фамилия и инициалы лица, вынесшего постановление; сведения о лице, в отношении которого вынесено постановление; нормы закона, предусматривающие административную ответственность за действия, послужившие основанием для вынесения постановления; требование заявителя о привлечении к административной ответственности.

Кроме того, к заявлению прилагаются постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и материалы, подтверждающие факт совершения правонарушения.

В случае несоответствия заявления прокурора перечисленным требованиям оно может быть оставлено без движения по основаниям, указанным ст. 128 АПК РФ.

При рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности в арбитражном процессе прокурор пользуется правами и несет обязанности административного органа. В соответствии с ч. 5 ст. 205 АПК РФ обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возложена на ад-

министративный орган, в данном случае на прокурора.

При направлении в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности следует иметь в виду, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня его совершения. В случае отмены судебного акта лицо также не может быть привлечено к административной ответственности, если к моменту вынесения нового судебного акта истекли сроки давности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ.

Например, прокурор района обратился в Арбитражный суд края с заявлением о привлечении общества с ограниченной ответственностью к административной ответственности за эксплуатацию автозаправочной станции без лицензии на осуществление деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов.

Решением суда первой инстанции заявление было удовлетворено: на основании ч.2 ст.14.1 КоАП РФ ООО привлечено к административной ответственности с наложением штрафа в размере 40 тыс. руб.

Федеральный арбитражный суд округа оставил решение суда без изменения.

ООО обратилось в Высший Арбитражный Суд РФ с заявлением о пересмотре решения судов в порядке надзора и их отмене, сославшись на неправильное применение судами норм материального и процессуального права. Президиум ВАС РФ принял решение об отказе в удовлетворении заявления прокурора района о привлечении ООО к административной ответственности по следующим основаниям.

В результате проверки, проведенной прокуратурой района, был установлен факт эксплуатации автозаправочной станции, принадлежащей ООО, без лицензии на осуществление деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов. По данному факту прокурор района вынес постановление о возбуждении в отношении ООО дела об административном правонарушении на основании ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ.

Согласно п. 1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством РФ.

На основании Положения о лицензировании деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 14.08.2002 № 595, объекты, на которых используются (производятся, хранятся, перерабатываются) легковоспламеняющиеся, горючие и трудногорючие жидкости, твердые горючие и трудногорючие вещества и материалы (в том числе пыль и волокна), вещества и материалы, способные гореть при взаимодействии с водой, кислородом воздуха и друг с другом, признаются пожароопасными производственными объектами.

Согласно п. 1 ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по эксплуатации пожароопасных производственных объектов подлежит лицензированию.

Следовательно, выводы судов первой и кассационной инстанций о доказанности совершенного ООО административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, правомерны.

Между тем постановление прокурора района было вынесено 29.06.2004, решение же суда первой инстанции о привлечении ООО к административной ответственности принято 02.09.2004, т.е. с нарушением двухмесячного срока, установленного ст. 4.5 КоАП РФ.

Вывод суда кассационной инстанции об отсутствии нарушения срока привлечения к административной ответственности в связи с тем, что дело было рассмотрено в суде первой инстанции 26.08.2004 с объявлением резолютивной части, т.е. в пределах срока, предусмотренного ст. 4.5 КоАП РФ, необоснован, поскольку согласно ст. 176 АПК РФ дата изготовления решения в полном объеме считается датой принятия решения, в данном случае – 02.09.2004.

Таким образом, обоснованное заявление прокурора осталось без удовлетворения ввиду нарушения срока, установленного ст. 4.5 КоАП РФ.

Нередко рассмотрение дела затягивается по причине неявки в судебное заседание лица, привлекаемого к административной ответственности. Если факт правонарушения не вызывает сомнений и лицо, привлекаемое к административной ответственности, не возражает, можно использовать предусмотренную ст. 156 АПК РФ возможность рассмотрения дела в отсутствие ответчика. При ознакомлении лица с постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении целесообразно получить от него письменное согласие на рассмотрение дела в его отсутствие. Это

позволит максимально быстро рассмотреть дело, сохранив время для обжалования, в случае необходимости, решения суда.

Немало вопросов возникает и при оспаривании прокурорами решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Длительное время арбитражные суды не рассматривали заявления прокуроров о признании указанных решений незаконными. Однако при рассмотрении конкретного дела эта проблема была разрешена.

Так, прокурор Чувашской Республики обратился в Арбитражный суд с заявлением об отмене постановления Чувашской таможни о привлечении ООО «Фонд развития внешней торговли» к административной ответственности.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции и Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа, требование прокурора было удовлетворено: постановление таможенного органа признано незаконным и отменено.

В заявлении о пересмотре судебных актов в порядке надзора таможенный орган указал, что законодательством не установлено право прокурора на оспаривание постановлений административных органов в отношении юридических лиц. Рассмотрев указанное заявление, Президиум ВАС РФ в постановлении от 20.07.2004 № 2343/04 признал несостоятельными доводы таможенного органа.

Согласно ч. 1 ст. 207 АПК РФ дела об оспаривании решений государственных органов, иных органов, должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях, о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 25 и федеральном законе об административных правонарушениях.

На основании ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ одна из таких особенностей – возможность прокурора принести протест на не вступившее в законную силу постановление административных органов по делам об административных правонарушениях в порядке и в сроки, установленные ст. 30.1 – 30.3 КоАП РФ. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в

деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

В связи с этим Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ признал доводы таможенного органа необоснованными, а процессуальные действия судов правомерными.

При оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности встает вопрос о том, кто вправе направить в арбитражный суд такое заявление. В судебной практике имеются случаи рассмотрения арбитражными судами заявлений как прокуроров субъектов РФ, так и городских и районных прокуроров. На наш взгляд, более обосновано обращение прокуроров субъектов РФ.

Пунктом 14 постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 разъяснено, что в тех случаях, когда положения АПК РФ устанавливают конкретные правила судопроизводства, именно они должны применяться судами при рассмотрении дел.

Частью 2 ст. 52 АПК РФ предусматривается, что с заявлением в арбитражный суд субъекта РФ вправе обратиться прокурор субъекта РФ или его заместитель и приравненные к ним прокуроры или их заместители, следовательно, с заявлением об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности вправе обратиться прокурор субъекта РФ.

Представляется, что ряд вопросов, возникающих при участии прокурора в рассмотрении арбитражным судом дел об административных правонарушениях, разрешен правоприменительной практикой. Тем не менее подход арбитражных судов к возможности участия прокурора в таких делах на сегодняшний день не унифицирован.

Думается, что дополнение перечня, установленного ч. 1 ст. 52 АПК РФ, делами указанной категории способствовало бы единообразному толкованию и применению арбитражными судами норм административного права.



**Ольга Вячеславовна
СМИРНОВА**

кандидат юридических наук

Некоторые вопросы участия прокурора в рассмотрении судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина

В Конституции Российской Федерации провозглашено, что труд и здоровье людей охраняются государством, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности.

Трудовой кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 февраля 2002 г., содержит положение о том, что обеспечение безопасности труда и условий, отвечающих требованиям охраны и гигиены труда, является обязанностью работодателя. В случае повреждения здоровья или в случае смерти работника вследствие несчастного случая на производстве

либо профессионального заболевания работнику (его семье) возмещаются его утраченный заработок (доход), а также связанные с повреждением здоровья дополнительные расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию либо соответствующие расходы в связи со смертью работника.

Разрешение споров о возмещении работнику вреда, причиненного в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, или лицам, имеющим право на такое возмещение, имеет важное значение с точки зрения охраны имущественных прав граждан.

Одной из гарантий вынесения судами законных и обоснованных решений по делам данной категории является участие прокурора, который в соответствии с ч. 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации вступает в гражданский процесс для дачи заключения по делу. Это положение закона конкретизировано в п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве». В частности, в нем указано, что участие прокурора обязательно в первую очередь в рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей.

Анализ практики участия прокуроров в рассмотрении судами дел указанной категории свидетельствует, что наибольшие трудности вызывают вопросы применения законодательства к конкретным правоотношениям: при определении размера вреда, причиненного работнику; взыскании сумм дополнительных расходов и т.д.

При этом следует исходить из того, что вопросы возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, наряду с нормами § 2 гл. 59 Гражданского кодекса РФ регулируются также специальными законами и нормативными актами. Наиболее важными из них являются федеральные законы от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», определяющий виды, объем и условия возмещаемого вреда, и от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

До вступления в силу Федерального закона № 125-ФЗ порядок, размер и условия возмещения вреда регулировались Правилами возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденными постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24.12.1992 № 4214-1. С введением в действие с 6 января 2000 г. Федерального закона № 125-ФЗ Правила утратили силу, за исключением абз. 1 и 2 п. 2 постановления Верховного Совета РФ № 4214 -1.

В соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ обязанность по возмещению вреда возлагается на страховщика, которым является Фонд социального страхования Российской Федерации. Фонд возмещает вред пострадавшему во всех случаях: и в случае ликвидации органи-

зации, и в случае ее банкротства, независимо от того, есть ли у причинителя вреда средства на выплату сумм в возмещение вреда или нет.

Как следует из п. 1 ст. 5 Федерального закона № 125-ФЗ, социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежат физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора, заключенного со страхователем. Действие Закона распространяется и на физических лиц, осужденных к лишению свободы и привлекаемых к труду страхователем. В круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, входят и те, кто выполняет работу на основании гражданско-правового договора (например, договора поручения, подряда). При этом в договоре должно быть отражено необходимое условие о том, что в соответствии с указанным договором страхователь (работодатель) обязан уплачивать страховые взносы страховщику.

Ответственность за причиненный пострадавшему вред законодатель связывает с днем наступления страхового случая. Факт повреждения здоровья застрахованного работника вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, подтвержденного в установленном порядке, влечет обязанность Фонда социального страхования обеспечить страхование. Факт повреждения здоровья работника в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания подтверждается соответственно актом о несчастном случае на производстве или актом о профессиональном заболевании.

Важно отметить, что страховым случаем следует считать только несчастный случай, происшедший с работником, подлежащим обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, и связанный с исполнением им своих трудовых, служебных обязанностей.

Расследуются и подлежат учету как несчастные случаи на производстве согласно ст. 227 ТК РФ: травма, в том числе нанесенная другим лицом; острое отравление; тепловой удар; ожог; обморожение; утопление; поражение электрическим током, молнией, излучением; укусы насекомых и пресмыкающихся, телесные повреждения, нанесенные животными; повреждения, полученные в результате взрывов, аварий, разрушения зданий, сооружений и конструкций, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, – повлекшие за собой необходимость перевода работника на другую работу, временную или стойкую утрату им трудоспособности либо смерть работника.

При этом обязательно выясняются конкретные обстоятельства происшедшего, влияющие как на возникновение права на возмещение вреда, так и на его размер.

Не всегда устанавливаются обстоятельства, свидетельствующие о причинении вреда в связи с исполнением пострадавшим своих трудовых обязанностей, условия, при которых произошел несчастный случай, а именно: в течение рабочего времени на территории организации или вне ее (в том числе во время установленных перерывов), а также в течение времени, необходимого для приведения в порядок орудий производства и одежды перед началом и после окончания работы, или при выполнении работ в сверхурочное время, выходные и нерабочие праздничные дни; при следовании к месту работы или с работы на транспорте, предоставленном работодателем (его представителем), либо на личном транспорте в случае использования указанного транспорта в производственных целях по распоряжению работодателя (его представителя), либо по соглашению сторон трудового договора; при следовании к месту служебной командировки и обратно; при следовании на транспортном средстве в качестве сменщика во время междуменного отдыха.

Следующее обстоятельство: причинен ли вред при осуществлении действий, не входящих в трудовые обязанности работника, но совершаемых в интересах работодателя (его представителя) или направленных на предотвращение аварии или несчастного случая.

Для правильного рассмотрения и разрешения споров о возмещении вреда, причиненного в результате несчастного случая или профессионального заболевания, важное значение имеет оформление акта о несчастном случае. Несчастный случай на производстве оформляется актом по ф. Н-1. На практике администрация предприятия не всегда составляет акт о несчастном случае. В такой ситуации факт несчастного случая устанавливается судом, но только тогда, когда во внесудебном порядке установить его невозможно.

Несчастный случай может быть признан не связанным с производством. Здесь прокурор должен руководствоваться ст. 230 ТК РФ, в соответствии с которой расследованию подлежат и квалифицируются как несчастные случаи, не связанные с производством, с оформлением акта произвольной формы:

смерть вследствие общего заболевания или самоубийства, подтвержденная в установленном порядке учреждением здравоохранения и следственными органами;

смерть или повреждение здоровья, единственной причиной которых явилось (по заключению учреждения здравоохранения) алкогольное, наркотическое или токсическое опьянение (отравление) работника, не связанное с нарушениями технологического процесса, где используются технические спирты, ароматические, наркотические и другие аналогичные вещества;

несчастный случай, происшедший при совершении пострадавшим проступка, содержащего по заключению правоохранительных органов признаки уголовно наказуемого деяния.

Как уже говорилось, пострадавший имеет право на возмещение вреда, причиненного ему в результате профессионального заболевания.

На практике при разрешении споров о возмещении вреда, связанных с получением профессионального заболевания, нередко возникает вопрос о дате причинения такого вреда. В этом случае прокурору следует руководствоваться разъяснением, содержащимся в письме Фонда социального страхования Российской Федерации от 25.04.2000 № 02-18/07-2804 «Об обзоре ответов на вопросы по применению Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ». В нем, в частности, указано, что акт расследования профессионального заболевания является основным документом для определения даты причинения вреда. При отсутствии указанного документа дата причинения вреда определяется в соответствии с заключением специализированного лечебно-профилактического учреждения и его подразделений, впервые установившего диагноз хронического профессионального заболевания или интоксикации. Исходя из этого, датой причинения вреда может считаться либо дата выявления профессионального заболевания, либо дата составления акта расследования профессионального заболевания, если момент заболевания установить не представляется возможным.

По ранее действовавшему законодательству определение постоянной или длительной утраты трудоспособности, степени утраты трудоспособности работников, получивших увечье или иное повреждение здоровья, возлагалось на врачебно-трудовые экспертные комиссии (ВТЭК). В настоящее время, в соответствии с Правилами установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.10.2000 № 789, степень утраты профессиональной трудоспособности в рас-

смаатриваемых случаях устанавливается учреждением медико-социальной экспертизы.

«Степень утраты профессиональной трудоспособности устанавливается в процентах на момент освидетельствования пострадавшего, исходя из оценки потери способности осуществлять профессиональную деятельность вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, в соответствии с критериями определения степени утраты профессиональной трудоспособности, утверждаемыми Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (п. 2). «Степень утраты профессиональной трудоспособности при повторных несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях определяется на момент освидетельствования по каждому из них отдельно, независимо от того, имели они место в период работы у одного работодателя или разных работодателей, с учетом профессиональных знаний и умений пострадавшего и в целом не может превышать 100 процентов» (п. 18 Правил...).

Федеральный закон № 125-ФЗ предусматривает несколько видов обеспечения по страхованию:

в виде пособия по временной нетрудоспособности;

в виде ежемесячных и единовременных страховых выплат;

в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией пострадавшего при наличии прямых последствий страхового случая.

Устанавливая условия, порядок возмещения вреда, причиненного в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, законодатель исходил из необходимости полного возмещения вреда пострадавшему, имея в виду возмещение не только утраченного в результате потери трудоспособности заработка, но и дополнительных расходов, связанных с восстановлением здоровья. Суды при рассмотрении и разрешении споров, связанных со взысканием дополнительных расходов, нередко допускают ошибки.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание прокуроров на существенный момент. Удовлетворение требования о взыскании дополнительных расходов возможно в случае, если будет установлена нуждаемость лица, пострадавшего в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, в медицинской, социальной и профессиональной реабилитации. Нуждаемость опре-

деляется учреждением медико-социальной экспертизы при установлении степени утраты профессиональной трудоспособности пострадавшего. Приведем пример.

М. обратилась в суд с заявлением о взыскании единовременной и ежемесячных выплат, а также сумм, связанных с дополнительными расходами (приобретение путевки на санаторно-курортное лечение, велотренажера). Решением суда заявленные М. требования были удовлетворены полностью. Впоследствии решение суда первой инстанции в части взыскания сумм, связанных с дополнительными расходами, было отменено и дело направлено на новое рассмотрение, так как судом в полном объеме не были исследованы все обстоятельства, имеющие значение для дела.

Удовлетворяя требование истицы о взыскании сумм, связанных с дополнительными расходами, суд принял во внимание представленные М. справку-счет на оплату путевки в санаторий, справку-счет спортивного магазина об оплате велотренажера.

Вместе с тем суд не учел положение п. 2 ст. 8 Федерального закона № 125-ФЗ о том, что «оплата дополнительных расходов, предусмотренных подпунктом 3 пункта 1 настоящей статьи, за исключением оплаты расходов на лечение застрахованного непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве, производится страховщиком, если учреждением медико-социальной экспертизы установлено, что застрахованный нуждается в соответствии с программой реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве и профессионального заболевания в указанных видах помощи, обеспечения или ухода». Согласно заключению эксперта М. показаны санаторно-курортное лечение и занятие на велотренажере. Доказательств того, что М. нуждается в дополнительных видах помощи, представлено не было.

Прокурору, участвующему в рассмотрении судом аналогичных требований, необходимо уточнить, сделан ли в заключении медико-социальной экспертизы вывод о нуждаемости лица, в соответствии с программой реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, в указанных видах помощи.

Как известно, размер возмещения причиненного работнику рассматриваемого вреда определяется в зависимости от степени утраты профессиональной трудоспособности, размера среднемесячного заработка. Основанием для снижения размера возмещаемого вреда может стать вина самого пострадавшего. Степень его

вины отражается в акте о несчастном случае на производстве или в акте о профессиональном заболевании. Причем если в акте о несчастном случае на производстве или в акте о профессиональном заболевании указана степень вины пострадавшего, страхователь (работодатель) дополнительно представляет соответствующее заключение профсоюзного комитета или иного уполномоченного пострадавшим представительного органа. При решении вопроса о снижении размера возмещаемого вреда судом должна приниматься во внимание не простая неосмотрительность, а только грубая неосторожность пострадавшего.

Определение грубой неосторожности является оценочным понятием. Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 23 постановления от 28.04.1994 г. № 3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья», «вопрос о том, является ли неосторожность потерпевшего грубой небрежностью или простой неосмотрительностью, не влияющей на размер возмещения вреда, должен быть разрешен в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств. В частности, грубой неосторожностью должно быть признано нетрезвое состояние потерпевшего, содействовавшее возникновению или увеличению вреда».

Небезынтересно, что Федеральным законом № 125-ФЗ впервые установлено положение, согласно которому размер возмещения вреда не может быть уменьшен более чем на 25%. Вред, возникший вследствие умысла работника, подтвержденного заключением правоохранительных органов, возмещению не подлежит.

Дела, связанные с рассмотрением и разрешением споров о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, сложны как по своему субъектному составу, так и по кругу доказательств. Прокурор как обязательный участник судебного разбирательства по делам указанной категории, вступая в процесс в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ в целях осуществления возложенных на него полномочий, должен способствовать правильному установлению юридически значимых обстоятельств для вынесения судом законного и обоснованного решения по делу, каковыми, в частности, являются:

обстоятельства, при которых произошел несчастный случай (страховой случай);

уплата страхователем страховых взносов страховщику в соответствии с гражданско-правовым договором;

связь причиненного вреда здоровью работника с исполнением им трудовых, служебных обязанностей;

наличие временной утраты трудоспособности и степень утраты пострадавшим профессиональной трудоспособности;

наступление стойкой утраты профессиональной трудоспособности (дата и продолжительность);

причинная связь между полученной травмой и наступлением временной либо стойкой утраты пострадавшим трудоспособности;

причинная связь между наступлением смерти пострадавшего и полученной травмой на производстве или профессиональным заболеванием;

входит ли истец в круг лиц, имеющих право в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ на возмещение вреда в связи со смертью пострадавшего;

наличие вины ответчика в причинении вреда, если в соответствии с законом требуется ее установление;

наличие грубой неосторожности в действиях самого пострадавшего, содействовавшей возникновению и (или) увеличению вреда;

размер заработка пострадавшего за 12 месяцев, предшествовавших увечью или стойкой утрате трудоспособности либо прекращению работы, повлекшей профессиональное заболевание;

нуждаемость пострадавшего, в соответствии с заключением медико-социальной экспертизы, в медицинской, социальной и профессиональной реабилитации;

размер вреда.

Приведенный перечень не является исчерпывающим. В судебном заседании предметом доказывания могут быть и другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора. Обоснование заявленных исковых требований в суде должно быть подтверждено соответствующими доказательствами (ст. 59, 60 ГПК РФ). В качестве доказательств в судебное заседание могут быть представлены: акт о несчастном случае на производстве (решение суда по установленному факту несчастного случая, вступившее в законную силу), акт о профессиональном заболевании; заключение учреждения медико-социальной экспертизы (МСЭ) о степени утраты профессиональной трудоспособности; заключение учреждения МСЭ о нуждаемости в дополнительных видах социальной, медицинской и профессиональной реабилитации; гражданско-правовой договор, предусматривающий уплату страховых взносов страховщику; справка о среднем заработке пострадавшего за 12 месяцев; свидетельство о смерти застрахованного; справки о составе семьи умер-

шего и лицах, находившихся на его иждивении; справки о том, что один из родителей, супруг (супруга) либо другой член семьи умершего не работает и занят уходом за его детьми, внуками, братьями, сестрами, не достигшими возраста 14 лет либо хотя и достигшими указанного возраста, но по заключению медицинского учреждения признанными нуждающимися по состоянию здоровья в постоянном уходе; справка учебного заведения о том, что имеющий право на получение страховых выплат член семьи умершего учится в данном учебном заве-

дении по очной форме обучения; документы, подтверждающие расходы на осуществление, в соответствии с заключением учреждения МСЭ, социальной, медицинской, профессиональной реабилитации пострадавшего; заключение профсоюзного комитета о степени вины пострадавшего в случившемся; справка о выплате пострадавшему пособия по временной нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем; доказательства, подтверждающие наличие грубой неосторожности в действиях самого пострадавшего, и др.



**Ольга Анатольевна
ФИРSOBA**

Категория «возраст» как обоснование предъявления иска прокурором

«**О**бращение прокурора с иском (заявлением) часто является завершающим этапом надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, за соответствием закону издаваемых ими правовых актов, а также надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целях принятия мер к устранению выявленных нарушений»¹.

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

При возбуждении прокурором дела в интересах конкретного лица должны учитываться общие и специальные предпосылки права на

предъявление иска применительно к субъективному праву такого лица².

По смыслу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ болезненное состояние и возраст сами по себе являются уважительными причинами, и представления дополнительных доказательств невозможности самостоятельного обращения граждан в суд не требуется. Однако судебная практика показывает, что все не так бесспорно.

Отказывая в принятии исков прокуроров в интересах граждан, суды, как правило, исходили из того, что не было представлено достаточных доказательств, свидетельствующих о невозможности их самостоятельного обращения в суд по уважительным причинам, отвергая доводы прокуроров, что таковыми являются возраст, инвалидность, отсутствие юридического образования, плохое знание русского языка, отсутствие средств на оплату квалифицированной юридической помощи.

¹ Артамонова Е. Новый ГПК: статус прокурора // Законность. 2003. № 3. С. 6 – 8.

² См.: Алиева И.Д. Гражданско-процессуальная защита прав и охраняемых законом интересов других лиц по законодательству РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 17.

Возникают определенные сложности и в связи с различным толкованием прокурором и судом понятий «состояние здоровья»³, «возраст», неясно, что подразумевается под «другими уважительными причинами» и каковы критерии (степень и градация) уважительности. При этом право оценки уважительности причин принадлежит суду, поэтому в ряде случаев мнение прокурора игнорируется и в принятии заявлений отказывается. Следует сделать оговорку, что в данном случае не идет речь об определениях суда, связанных с недоказанностью и необоснованностью обращения прокурора.

На что же следует обратить внимание, обосновывая предъявление искового заявления по категории «возраст»? Законодатель не конкретизировал содержание этого понятия. На практике прокуроры, да и суды имеют в виду возраст несовершеннолетний и возраст пенсионный, престарелый (в ряде исковых заявлений пожилой).

Рассматривая проблемы предъявления исков в интересах несовершеннолетних, можно обратиться к конкретным примерам⁴.

Не оспаривая права прокурора на обращение в суд в интересах несовершеннолетних, суды отказывали в принятии заявлений о взыскании задолженности по пособию на детей, находящихся под опекой, полагая, что получателями данных сумм являются опекуны, имеющие возможность самостоятельной защиты нарушенного права. Однако согласно ст. 60 СК РФ суммы, причитающиеся ребенку в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей или лиц, их заменяющих (опекунов), и расходуются ими на содержание, воспитание и образование ребенка. В исках фактически речь идет о взыскании средств на содержание детей, однако прокурор обращается в интересах несовершеннолетних, поскольку последние в силу возраста не могут самостоятельно защищать свои права.

В ряде случаев судьи оставляли без движения исковые заявления прокурора в интересах несовершеннолетних об ограничении в родительских правах. При этом в качестве требующего устранения недостатка указывали отсутствие обоснования невозможности предъявления иска органом опеки и попечительства. Су-

дебная коллегия, отменяя названные определения, исходила из того, что такого обоснования не требуется, поскольку право предъявления иска в интересах несовершеннолетних в данном случае предоставлено непосредственно прокурору в силу ст. 45 ГПК РФ и ст. 70 СК РФ.

Есть факты возвращения исковых заявлений, когда суды ошибочно исходили из того, что прокурором не представлено доказательств невозможности обращения в суд с данным иском законных представителей детей – родителей и органов опеки и попечительства. Вместе с тем такого рода иски обычно предъявляются в интересах детей к их родителям, которые напрямую не исполняли свои родительские обязанности либо злоупотребляли правами (либо даже лишены родительских прав решением суда), тем самым нарушили права и законные интересы детей, а органы опеки и попечительства порой даже не имеют сведений о таких нарушениях.

Так, существует практика, когда прокуроры обращаются в суд с заявлениями о возмещении морального вреда, причиненного жизни и здоровью несовершеннолетних (особенно в случае, подтвержденном приговором суда по ст. 156 УК РФ (неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним)).

Следует также учитывать, что в силу ст. 56 СК РФ защита прав и законных интересов детей от злоупотреблений со стороны родителей осуществляется, в частности, прокурором. В связи с этим основное обоснование прокурора в этом случае: «заинтересованность родителей в нарушении прав детей», «вина родителей и нарушение ими самими прав ребенка», «длительное непринятие мер со стороны органов опеки и попечительства к восстановлению прав ребенка и его защите».

Рассматривая такое обоснование, как «преклонный», «пенсионный» возраст, необходимо отметить, что с точки зрения права и по субъективной оценке прокуроров и судей логичным и обоснованным будет обращение только в случае «достижения пенсионного возраста», а не «нахождения гражданина на пенсии», как указывают некоторые прокуроры.

Первопричиной именно такой формулировки является то, что условия назначения видов трудовых пенсий различаются. Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее 5 лет страхового стажа при достижении мужчинами возраста 60 лет, женщинами – 55 лет. Существенно разнятся условия назначения досрочных трудовых пенсий

³ См.: *Фирсова О. А.* Состояние здоровья как обоснование предъявления иска прокурором // *Законность.* 2007. № 2. С. 9 – 11.

⁴ Обобщение практики предъявления исковых заявлений прокурорами Сибирского и Дальневосточного Федеральных округов, проведенное в Иркутском институте повышения квалификации прокурорских работников в 2005 – 2006 гг.

– только в связи с определенными обстоятельствами (особые условия труда, длительное выполнение определенной профессиональной деятельности, климатические и территориальные условия, социальные мотивы) в соответствии с нормами Федерального закона от 17.12.2001 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста. Конечно же, нельзя сказать, что обращение в защиту гражданина, находящегося на досрочной трудовой пенсии, будет обоснованным.

С точки зрения обоснованности и возможности применения следует проанализировать и такое часто используемое прокурорами понятие, как «престарелый», «пожилой» возраст.

Родоначальником теории стадий возрастного развития был Э. Эриксон. Так, в качестве оснований возрастной периодизации им были предложены процессы психофизического созревания человека, процессы социализации личности и процессы развития индивидуальной сознательности, т.е. социальный аспект развития людей. В практике социальной работы в России в 1963 г. в Киеве на семинаре «Проблемы геронтологии» Всемирной организацией здравоохранения была принята возрастная периодизация, в соответствии с которой понятие «престарелый» относится к людям, достигшим определенного хронологического возраста (80 лет). В ее основе лежат признаки экономической и социальной зависимости, ограниченных способностей к самообслуживанию⁵. Понятие «пожилой» возраст не столь строго определено в отечественной геронтологии – 60 – 75 лет. Однако и этот период характеризуют в соответствии с принятыми в возрастной пси-

хологии критериями: функциональным, психологическим и биологическим возрастом⁶. Например, в судебной медицине и психиатрии в любом случае при определении периода возрастного развития учитывается синтез всех видов старости, средняя продолжительность жизни в стране и регионе, а также показатели угасания жизненных функций.

Исходя из указанных характеристик, мы должны сделать вывод: «пожилой» и «престарелый» возраст определяются образом жизни, перенесенными заболеваниями, физической, психической и интеллектуальной активностью, возрастными изменениями психики, уровнем износа структуры и функций организма, что фактически может послужить реальным препятствием к осуществлению своих прав и обязанностей и в гражданском процессе.

С учетом этих критериев в каждом конкретном случае необходимо назначать экспертизу. Однако, во-первых, ее проведение возможно лишь в ходе рассмотрения гражданского дела, а во-вторых, это потребует значительных материальных затрат. С точки зрения закона (ст. 45 ГПК РФ) прокурор обладает правом оценки субъективных характеристик личности заявителя. Следовательно, при предъявлении искового заявления по основанию «престарелый», «пожилой» прокуроры, проанализировав возрастную, социальную и функциональную аспекты, могут рассматривать данные понятия как приемлемые. И именно с этой точки зрения к исковому заявлению должны быть приобщены подтверждающие документы (наиболее рациональным является представление копий объяснения заявителя, его паспорта, пенсионного удостоверения и т.п.).



⁵ См.: *Словарь-справочник по социальной геронтологии*. Самара: Изд-во Самарского ун-та, 2003. С. 111.

⁶ У ряда авторов присутствует также критерий «социальный возраст». См.: *Словарь-справочник по социальной геронтологии*. Моргун В.Ф., Ткачева Н.Ю. Проблема периодизации развития личности в психологии. М.: МГУ, 1981.

**Владимир Григорьевич
БЕССАРАБОВ**

доктор юридических наук, профессор,

**Федор Петрович
ФИЛИППОВ**

кандидат экономических наук

Международному сотрудничеству Академии – крепнуть

Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» впервые предусмотрел на законодательном уровне участие российской прокуратуры в международном сотрудничестве. В соответствии со ст. 2 «Международное сотрудничество» Закона о прокуратуре РФ Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации. Тем самым было законодательно закреплено, что международное сотрудничество является самостоятельным видом деятельности прокуратуры Российской Федерации, все более востребованным в связи с расширением взаимоотношений России с иностранными государствами, упрощением выезда за границу, интенсификацией взаимоотношений в сфере туризма, бизнеса и т.д., а также ростом транснациональной преступности, иных правонарушений в сфере экономики, экологии, затрагивающих интересы Российской Федерации и других государств.

Как было отмечено на заседании Ученого совета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 24 октября 2007 г., с созданием Академии продолжилась традиция участия НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ и институтов повышения квалификации в международном сотрудничестве, добавились новые направления, повысилась интенсивность

этой деятельности, что нашло свое закрепление в Уставе Академии.

В настоящее время институты Академии принимают участие в международном сотрудничестве главным образом в рамках программ Генеральной прокуратуры РФ: в работе международных организаций (только в рамках СНГ – 14 программ); по двусторонним международным соглашениям Генеральной прокуратуры РФ о сотрудничестве в правоохранительной деятельности (более 30 программ) и пр.

Наряду с традиционной экспертной, научной и информационной работой в последнее время активизировалось международное сотрудничество по вопросам организации и деятельности школ подготовки прокуроров и методики учебного процесса.

Так, в рамках программ сотрудничества между Российской Федерацией, Комиссией Европейских сообществ и Советом Европы активно развивается сотрудничество Академии с Генеральным директором по правам человека и правовым вопросам Совета Европы в сфере организации и функционирования школ подготовки прокуроров, методики подготовки и повышения квалификации прокурорских кадров: в 2007 г. были проведены семинары, заседания рабочей группы и зарубежные ознакомительные поездки.

Подобного рода семинар для преподавателей по вопросам методики подготовки прокурорских работников с участием экспертов Совета Европы прошел в октябре 2007 г. В нем приняли участие преподаватели Санкт-Петербургского и Иркутского юридических институтов, Института повышения квалификации руководящих кадров. В ходе семинара состоялся полезный обмен опытом по организации

начальной и послевузовской подготовки прокурорских работников, составлению учебных планов, методике преподавания, оценке эффективности повышения квалификации прокурорских кадров.

Закономерным результатом совместной работы и стремления приблизиться к европейским стандартам подготовки прокурорских кадров стало вступление Академии в 2007 г. в «Лиссабонскую сеть» учебных заведений Европы. Эта организация создана в 1995 г. в рамках программы международно-правового сотрудничества стран Совета Европы по взаимодействию учебных заведений в системе правосудия и объединяет около 50 участников – учебных заведений, занимающихся подготовкой прокуроров и судей. Главная цель организации – содействие обучению судей и прокуроров путем обмена опытом.

Участвует Академия и в программе **российско-американского сотрудничества** в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в осуществлении правоохранительной деятельности и контроля за наркотиками от 25 сентября 2002 г. Первые семинары по указанной программе по совершенствованию навыков государственных обвинителей в уголовном судопроизводстве подготавливались и проводились при поддержке Представительства Минюста США при Посольстве США в Москве в 2004 – 2006 гг. в Институте повышения квалификации руководящих кадров, а также в прокуратурах Омской области и Приморского края.

В 2007 г. в Санкт-Петербурге (в июне) и в Иркутске (в сентябре) прошли российско-американские семинары – тренинги по выработке навыков работы прокурора в состязательном судебном процессе с участием присяжных заседателей. Аналогичный семинар состоялся в ноябре в Москве.

Подобные семинары очень эффективны и высоко оцениваются слушателями. В качестве инструкторов в них принимают участие не только преподаватели, но и практические работники Генеральной прокуратуры РФ, а также сотрудники НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Кроме того, по приглашению американской стороны преподаватели и научные сотрудники Академии, а также работники Генеральной прокуратуры РФ в июне–июле побывали в США с целью обмена профессиональными знаниями и практическим опытом, в частности посетили Учебный центр Федеральной прокуратуры США в Южной Каролине, где ознако-

мились с организацией учебного процесса. Участие Академии в российско-американском сотрудничестве будет продолжено.

В рамках совместного сравнительно-правового исследования «Роль, место и компетенция органов прокуратуры России и Франции в уголовном судопроизводстве», проводимого Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Национальным центром научных исследований Франции (CNRS), 9 ноября 2007 г. в Университете Париж 1 – пантеон Сорбонна состоялся франко-российский коллоквиум.

Открывая это мероприятие, хозяйева: г-жа Элен Руис-Фабри – профессор, директор факультета сравнительного права университета, г-жа Надин Мари – доктор юридических наук, научный сотрудник Национального центра (руководитель проекта от французской стороны) рассказали о ходе исследования и представили участников с французской стороны: г-на Франсуа Фельца – генерального адвоката при Апелляционном суде Парижа, заместителя Генерального прокурора; г-на Луи Ди-Гуардиа – первого генерального адвоката (прокурора) Кассационного суда города Парижа; г-на Франсуа Молену – прокурора Республики города Бобиньи; г-на Жан-Мари Бенэ – генерального прокурора Апелляционного суда города Дижона; г-жу Мадлен Симончелло – прокурора Республики в суде большой инстанции города Реймса; г-на Жана Мишеля Жантиль – заместителя председателя Суда большой инстанции города Бордо, ответственного за следствие; г-жу Женевьеву Ажудичелли-Делаж – профессора университета, президента Европейской криминологической ассоциации (АРПЕ).

Руководитель российской делегации – проректор Академии Генеральной прокуратуры РФ профессор А.Ф. Козусев представил своих коллег: О.Т. Анкудинова, начальника Главного управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами Генеральной прокуратуры Российской Федерации; С.П. Щербу, профессора, заведующего отделом правового регулирования международного сотрудничества органов и учреждений прокуратуры, зарубежного опыта обеспечения законности и правопорядка Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ; В.Г. Бессарабова, профессора, заведующего отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ, ознакомил присутствующих с результатами ра-

боты по теме исследования российских ученых, рассказал о целях, задачах, деятельности, структуре и кадровом составе Академии.

В работе коллоквиума приняли участие также студенты, аспиранты университета, преподаватели высших учебных заведений Франции, представители служб Европейского Суда по правам человека. Состоялся живой, заинтересованный и деловой разговор коллег по интересующей всех участников тематике.

Это вполне понятно и объяснимо, так как прокуратура во Франции была образована еще в XIV в. в период инквизиции. Король Филипп IV Ордонансом от 25 марта 1302 г. учредил прокуратуру как орган представительства интересов монарха.

Сначала прокуроры выступали в качестве поверенных представителей сторон и допускались только в гражданский процесс. Филипп ввел для них специальную присягу. Королевским прокурорам запрещалось вести процессы частных лиц, если только эти процессы не были связаны общим процессуальным интересом с королем. В делах, в которых был заинтересован король, право уголовного преследования было признано за королевскими прокурорами с самого начала производства по ним.

Велика была роль прокуроров и при производстве дознания, которое производилось в тайной форме. Материалы рассматривались судьей и возвращались прокурору для дачи заключения, после чего судья допрашивал обвиняемого, не раскрывая материалы дела ни обвиняемому, ни потерпевшему. Затем дело рассматривалось судом по существу и выносился приговор, который можно было обжаловать в порядке апелляции. Постепенно складывался розыскной процесс, получивший название экстраординарного. Среди его особенностей выделяются отмирание формы обвинения от лица потерпевшего и активизация роли королевского прокурора, по требованию которого производилось дознание; в процессе расследования он выступал в качестве обвинителя.

Эдикт Франциска I в 1539 г. окончательно завершил развитие системы королевского розыскного процесса, в соответствии с которым судьи должны были лично вести процесс. Стало обязательным взаимодействие судьи, ведущего следствие, и прокурора, дающего заключение.

В 1586 г. был принят закон об организации и деятельности прокуратуры Франции, который определил ее место в системе государственных органов.

Очень важное значение для уголовного процесса Франции имел Ордонанс 1670 г., кото-

рым разделялось рассмотрение в суде гражданского и уголовного исков, а сторона публичного обвинения в лице королевских прокуроров получила право предъявлять обвинение в совершении преступлений, влекущих позорящие и мучительные наказания¹. Во время Великой французской революции 1789 г. прокурор стал защищать интересы широких слоев общества (речь идет о прокуроре Республики), и якобинская пирамидальная форма организации прокуратуры в отправлении правосудия до сих пор сильно влияет на ее организацию, функционирование и статус.

В дальнейшем прокуратура Франции претерпевала различные преобразования, наиболее интенсивно проходившие в период 1789–1810 гг. Тем не менее ее основное предназначение оставалось неизменным – обеспечение незыблемости держателя верховной власти в государстве. Эти функции прокуратуры были особенно важны в связи с распространением казнокрадства, взяточничества, бороться с которыми представлялось возможным лишь с помощью специальной государственной службы².

С принятием Наполеоновского УПК 1808 г. прокуратура Франции утвердилась в качестве привилегированной стороны в процессе, а в соответствии с законом от 20 мая 1863 г. прокурор получил право контроля за проведением предварительного следствия.

В современный период прокуратура Франции организационно входит в состав Министерства юстиции. Структура органов прокуратуры совпадает со структурой судебной системы. Во Франции судья часто переходит на должность прокурора, а прокурор становится судьей, поскольку и те, и другие подконтрольны Министерству юстиции. Одновременно следует отметить, что, несмотря на приписку «генеральный адвокат», и Луи Ди-Гуардиа, и Франсуа Фельц являются прокурорами. В этом особенность французской правовой системы: будучи прокурорами, они в то же время являются адвокатами своего государства.

Нами не случайно сделан краткий экскурс в историю прокуратуры Франции, так как известно, что основатель российской прокуратуры император Петр I при решении вопроса о создании в январе 1722 г. этого нового для России государственного института использовал опыт французской прокуратуры, шведских

¹ См.: Полянский Н.Н. Судьба процессуальных гарантий и личной свободы во Франции. М.-Л., 1946. С. 49–50.

² См.: Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. Право. 1997. № 2. С. 3–4.

омбудсменов и немецких фискалов. При этом из Франции помимо названия была заимствована главная функция – надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор. Но французские прокуроры были при судебных органах, а русские – главным образом при административных³. Этим в определенной мере и объясняется интерес российских исследователей к деятельности современной французской прокуратуры.

Кроме того, нужно учитывать, что, во-первых, Франция, как и Россия, – представительница континентальной системы права; во-вторых, стратегия реформирования российского законодательства во многом совпадает с подобными процессами во французском законодательстве, и в-третьих, правовые реформы, осуществляемые во Франции в XX – XXI вв., одни из последних во времени, а значит, наиболее доступны и актуальны для исследования⁴. Но и опыт современной российской прокуратуры представляет значительный интерес для прокурорского корпуса и всех правоведов Франции.

Выступления Франсуа Фельца, Луи Ди-Гурардия и Франсуа Моленна были посвящены вопросам статуса прокуратуры, организации и деятельности Генеральной прокуратуры Кассационного суда, надзорно-контрольной и партнерской деятельности прокуратуры Франции, т.е. ее взаимодействию с институтами власти гражданского общества.

Наши коллеги отметили, что в основу организации и деятельности прокуратуры Франции положены два основных (главных) принципа: 1) единства судебной системы; 2) иерархической субординации (подчиненности).

Принцип единства судебной системы означает, что прокуроры, так же как и судьи, являются гарантами свободы личности. Это положение нашло свое закрепление в ст. 65 Конституции Франции, в которой говорится о судьях и прокурорах как о представителях единой системы; при этом в ст. 64 Основного Закона указано, что последние представляют судебную власть, являющуюся независимой ветвью власти.

Единству судебной системы посвящена ст. 1 Устава судебных работников, который был утвержден решением Конституционного сове-

та от 21 февраля 1992 г., провозгласившая, что «каждый судебный работник имеет возможность в течение своей карьеры быть назначенным как на должность судьи, так и на должность прокурора». Но это, как разъясняет Устав, не должно толковаться как отмена правила несменяемости судей.

Прокуроры приносят ту же присягу, что и судьи в начале своей карьеры, обещая честно и добросовестно исполнять свои обязанности, строго хранить тайну судебного разбирательства.

Прокуроры, как и судьи, назначаются указом Президента Республики, избираемого всеобщим голосованием, что обеспечивает легитимность назначения и судей, и прокуроров. Однако в отличие от судей, которые несменяемы, прокурор при определенных обстоятельствах может быть заменен.

В Уставе говорится о том, что, несмотря на некоторые особенности, отличающие обязанности судей и прокуроров, они несут и общие, сходные обязанности: беспристрастности, нейтральности, добросовестности, преданности, честности и неподкупности. Так как прокуратура представляет общие интересы, она выполняет свои полномочия, установленные законом, а не правительством. Они распространяются на гражданские, социальные, торговые правоотношения, а также на производство по уголовным делам. Данная свобода действий, независимость также находят свое объяснение для прокуроров в пословице: «Перо является зависимым, слово – свободно».

Из этого принципа вытекает несколько взаимосвязанных положений.

Так, при приеме на службу в прокуратуру к прокурорам предъявляются те же требования, что и при подборе судей. Прокуроров в основном набирают путем проведения национального конкурса; они обучаются в той же Высшей школе, что и те, кто позже станет судьями (Национальная школа магистратуры в г. Бордо), и получают одинаковое образование.

Принцип иерархической субординации закреплен в ст. 5 Уставного постановления от 22 декабря 1958 г., согласно которой прокуроры подконтрольны и подотчетны своим вышестоящим руководителям и подчиняются министру юстиции – «хранителю печатей», чьи полномочия определены в ст. 30 Уголовно-процессуального кодекса Франции: «Министр юстиции проводит политику в уголовно-правовой сфере, определяемую Правительством. Он следит за ее реализацией на территории всей Республики. С этой целью он дает общие указания прокурорам по осуществлению данной по-

³ См.: Градовский А. Высшая администрация России XVIII столетия и Генерал-прокуроры. СПб., 1866. С. 205–209.

⁴ См.: Дершиев Ю.В., Оболкина А.Л. Уголовное преследование: Франция и Россия (сравнительно-правовой анализ) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: Материалы второй международной науч.-практ. конф. 22 апреля 2004 г. Барнаул, 2004. С. 165.

литики. Он вправе сообщать Генеральному прокурору об уголовно наказуемых преступлениях, о которых ему стало известно, и письменными указаниями, подшитыми к материалам дела, указать ему на необходимость начать уголовное преследование».

Во Франции в основании «прокурорской» пирамиды находятся прокуроры Республики, настоящие «держатели уголовных дел». Они представляют прокуратуру при рассмотрении в первой инстанции уголовных, гражданских и торговых дел.

Нужно особо подчеркнуть, что роль прокуроров Республики в последние годы, особенно после известных событий, связанных с массовыми нарушениями правопорядка молодыми людьми с окраин Парижа, и довольно высоким уровнем преступности в молодежной среде, значительно возросла. По сути, они получили многоплановые полномочия по проведению политики в уголовно-правовой сфере, определяемой министром юстиции, что возводит их в более высокий ранг, так как прокуроры активно сотрудничают с чиновниками государственного аппарата разных уровней, префектами и даже в какой-то мере осуществляют деятельность, которую в Российской Федерации называют координацией деятельности по борьбе с преступностью.

Кроме того, к указанным принципам организации и деятельности прокуратуры можно отнести принципы «неделимости» и «неопровержимости» (отсутствия сомнения у участников процесса в необъективности прокуроров или судей), «лояльности по отношению к своим руководителям». Но, по мнению французских коллег, эти принципы органически включены в принципы единства судебной системы и иерархической субординации, и потому докладчики не стали уделять много внимания раскрытию их содержания.

В выступлениях профессора В.Г. Бессарабова основное внимание было уделено вопросам образования российской прокуратуры, организации ее деятельности, месту прокуратуры в государственно-правовом механизме и политической системе Российской Федерации, целям и задачам, функциям, видам и основным направлениям деятельности прокуратуры, вопросам государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры. При этом особый интерес зарубежных коллег вызвала существующая в нашей стране система подготовки и повышения квалификации прокурорских кадров, прежде всего целевая подготовка специалистов для органов прокуратуры в институтах и Академии прокуратуры, что объясняется отсут-

ствием в высших учебных заведениях и прокуратуре Франции подобного опыта совместной работы.

Участники семинара – представители научных кругов Франции особо подчеркнули необходимость действия в органах прокуратуры нашей «огромной страны» принципов единства, независимости, внепартийности прокурорских работников и, конечно же, гласности. Это способствует развитию международных связей прокуратур двух государств и ученых, занимающихся рассматриваемой проблематикой.

Жан-Мари Бенэ, Жан Мишель Жантиль и Мадлен Симончелло в своих докладах глубоко и содержательно осветили роль и функции прокуратуры на различных стадиях процесса, деятельность следственного судьи и его отношения с прокурором.

Отмечалось, что все сотрудники прокуратуры, за исключением работников Генеральной прокуратуры Кассационного суда, статус которой является нетипичным, стоят на разных ступенях общей иерархической лестницы, на вершине которой находится министр юстиции – представитель исполнительной власти, и именно в этом качестве он оказывает влияние на генеральных прокуроров при апелляционных судах. Уголовно-процессуальный кодекс указывает на то, что прокуроры должны составлять на его имя письменные ходатайства и прошения во исполнение данных министром юстиции указаний. Генеральный прокурор оказывает влияние на нижестоящих сотрудников прокуратуры при апелляционном суде. В его обязанности входит передача указаний министра юстиции нижестоящему прокурору Республики, который представляет прокуратуру в суде большей инстанции.

Причем в ходе предварительного следствия прокурор Республики играет очень важную роль, так как он единственный, кто участвует на протяжении всего процесса. Он не только возбуждает уголовное дело, обращаясь при этом в суд с ходатайством и передавая судье материалы дела (или в ходе проведения следственных действий – с дополнительным ходатайством, необходимым для расширения следственным судьей поля его действий), но и постоянно контролирует этапы следствия, о которых его незамедлительно информируют; имеет право лично присутствовать при проведении допросов и очных ставок. В любое время он вправе знакомиться с материалами дела, может обращаться с любым ходатайством в суд для того, чтобы следственный судья осуществил то или иное следственное действие, которое счи-

тает необходимым для установления истины. Следственный судья может и не следовать указаниям прокурора, изложенным в его ходатайстве, но должен мотивировать свой отказ в соответствующем постановлении, а прокурор Республики может подать апелляцию на это решение.

После передачи материалов в суд прокурор присутствует на заседаниях по данному уголовному делу. Наряду с обращениями и ходатайствами, прокурор имеет право вмешиваться в процесс, задавая вопросы как обвиняемому, так и свидетелю. В любом постановлении, вынесенном судом, должно быть упомянуто о том, что прокурор присутствовал на заседании и что ему было предоставлено слово.

Для представителей российской стороны было интересно заявление французских судей и прокуроров о том, что прокурор является «хозяином» дела, пока оно не передано в суд. Но, как только оно поступает в суд, именно суд становится его «хозяином». И именно суд должен подкрепить доказательственную базу для того, чтобы доказать виновность или невиновность обвиняемого. Естественно, судом будут изучаться документы, представленные обвинением, и конечно же, суд будет рассматривать доводы защиты. Но, если суд сочтет, что он недостаточно информирован, и посчитает необходимым, чтобы он занялся поиском недостающих доказательств, у него есть возможность самому подкреплять следственный материал, и это может делаться или кем-то из членов суда, или путем подачи ходатайства. Во Франции это называется «дополнительной информацией». При этом суд приостанавливает вынесение решения до окончания проведения необходимых действий. Это не так часто встречается, но не является чем-то необычным.

На вопросы о том, каким образом французские судьи могут восполнить пробел предварительного следствия и может ли судья вернуть дело прокурору на стадии досудебного производства, был получен ответ: после того как дело поступило на рассмотрение в суд, судья уже никогда не возвращает его прокурору. Во Франции принято, что если прокурор передает дело в суд, то суд должен осуществлять правосудие на основании тех документов, которые имеются в его распоряжении. Однако если, предположим, суд захочет заслушать свидетеля, который ранее не вызывался следователем на допрос, то суд сам вынесет решение о вызове свидетеля. Все эти действия осуществляются в присутствии и стороны обвинения, и стороны защиты. Единственное, чего суд не может, это осуществлять уголовное преследова-

ние лиц, на которых ему не был представлен обвинительный акт. В отношении тех лиц, которые предстали перед судом, суд имеет полное право, если сочтет необходимым, проводить все действия для получения дополнительной информации.

Действительно, с нашей точки зрения, сложившаяся в России практика состязательности сторон, построенная по принципу «активные стороны и пассивный суд», в чистом и последовательном виде не реализуется ни в одном национальном уголовном процессе. Тем более в таком виде он не характерен для континентального европейского процесса, общепризнанные принципы которого отражены в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Поэтому не удивительно, что Европейский Суд по правам человека, толкуя принцип состязательности, равно как и принципы объективности и беспристрастности суда, в серии решений, ни разу не упомянул о том, что указанные принципы предполагают пассивную роль суда в установлении истины по делу. Более того, есть все основания полагать, что запрет суду по собственной инициативе восполнять в ходе судебного разбирательства пробелы предварительного следствия не вполне согласуется с новыми подходами Европейского Суда к оценке эффективности внутренних средств правовой защиты согласно ст. 13 Конвенции. Из обязанности государства обеспечить эффективное расследование с тем, чтобы виновные были обнаружены и наказаны, не может не вытекать обязанности в тех же целях обеспечить эффективное судебное следствие. Это тем более актуально, когда российский законодатель отказался от института возвращения дела на дополнительное расследование.

Хотя, конечно же, нельзя закрывать глаза на сложность проблемы, связанной с активной ролью суда в установлении фактических обстоятельств дела. Но ведь в других странах, в частности во Франции, положение иное. Да и в ст. 614 Федеральных правил США о представлении доказательств говорится, что судья может в случае необходимости вызывать и допрашивать свидетелей как по ходатайству сторон, так и по собственной инициативе. То же относится к назначению экспертизы⁵.

Представляется, для наших читателей будет небезынтересно и то, что еще в 1945 г. французская правовая система отказалась от англосаксонской модели суда присяжных, которую

⁵ См.: *Алексеева Л.Б.* Право на справедливое судебное разбирательство: реализация в УПК РФ общепризнанных принципов и норм международного права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 48–49.

взяла за основу современная Россия. Сделано это было потому, что она содержала в себе ряд изъянов. И хотя непрофессиональные судьи во Франции по-прежнему именуется присяжными заседателями, они лишены правомочий принимать обязательные для профессиональных судей самостоятельные процессуальные решения в виде вердикта о виновности или невиновности подсудимого.

Участников коллоквиума заинтересовали доклады профессора А.Ф. Козусева «Роль прокуратуры Российской Федерации при производстве дознания по уголовным делам» и профессора С.П. Щербы «Роль прокуратуры Российской Федерации при производстве предварительного следствия». При этом они, по просьбе участников, особое внимание уделили вопросам организации и деятельности Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, аргументированно разъяснили отечественный опыт производства по уголовным делам, обеспечения прав и свобод участников уголовного процесса, практику реализации надзорной функции прокурора за деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия и ее эффективность в сфере уголовного судопроизводства.

Свое выступление профессор Женестьева Ажудичелли-Делаж посвятила вопросам единства и различий правовых систем России и Франции, построения прокуратур этих государств, особенно – соблюдения работниками обеих прокуратур в своей повседневной работе и в перспективе прав и свобод человека и гражданина, так как это – «наднациональные обязательства» наших стран. Докладчик также отметила, что построение наших прокуратур в значительной степени не совпадает потому, что в ее стране нет, как она выразилась, должности «Генерального прокурора французской нации», а потому строение прокуратуры Франции, ее пирамида остается, по сути, незавершенной.

Кроме того, наши коллеги ответили на вопросы, которые в наибольшей степени интересуют прокурорский корпус Франции: следует ли прокурорам составлять единый корпус с судьями; не вредит ли независимости прокуроров их подчинение министру юстиции – представителю исполнительной ветви власти; следует ли (и как) назначать Прокурора Французской Республики; необходимо ли изменить процессуальный статус следственного судьи, который осуществляет свои полномочия независимо от органов прокуратуры; нужно ли создавать какие-то следственные органы, которые будут подчиняться прокуратуре (прокурору);

есть ли необходимость (и как) расширить функции и полномочия прокуроров в досудебной стадии уголовного процесса; как решать проблемы государственного финансирования расходов, связанных с вызовом свидетелей, потерпевших и производством судебных экспертиз в стадии предварительного следствия; как упростить процедуры обжалования процессуальных решений, принимаемых в досудебных и судебных стадиях уголовного процесса, и др.

Причем представители французской стороны заявили, что правовая система каждой страны имеет как свои преимущества, так и, возможно, какие-то недостатки. Но если она соответствует правовым традициям своего государства, менталитету и культуре его народа, то к ее изменениям следует подходить крайне осторожно. И именно так, как отмечалось в ходе коллоквиума, подходят к этому вопросу большинство правоведов Франции и России, и они не хотели бы давать какие-то «готовые рецепты» по изменению системы прокуратур обеих стран. Хотя следует отметить, что в выступлениях некоторых практикующих юристов и ученых Франции просматривалась недостаточная осведомленность о новом уголовно-процессуальном законодательстве России и о деятельности прокуратуры в нашей стране. Отсюда и наличие устаревших штампов и политических оценок, как-то: «функции и компетенция прокуратуры России являются порождением тоталитарной системы»; «прокуратура России вначале преследует граждан, а затем расследует уголовные дела» и пр. Однако не исключено, что это связано не с отсутствием определенных знаний, а с нежеланием признать тот факт, что наша прокуратура стала иной.

По всем этим высказываниям и репликам представители российской делегации дали исчерпывающую информацию. Было обращено внимание французских юристов на то, что деятельность современной российской прокуратуры осуществляется на принципах, закрепленных в рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec 19 (2000) «О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия», в частности, что в правовом демократическом обществе прокуратура помимо функций обвинения может осуществлять и другие функции, в том числе надзора.

Кроме того, участники коллоквиума были проинформированы о содержании ответа Кабинета Министров Совета Европы на рекомендацию ПАСЕ 1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом правовом обществе, основанном на верховенстве закона» от 4 февраля 2004 г., в котором обращено внимание

ПАСЕ на существующее многообразие моделей прокуратуры в разных странах, связанное с национальными правовыми традициями и различиями в организации систем уголовного правосудия. До сведения французских коллег также была доведена информация о том, что 5–6 июля 2006 г. в Москве состоялась 7-я Конференция генеральных прокуроров государств – членов Совета Европы, на которой другим странам было рекомендовано использовать опыт работы прокуратуры Российской Федерации в деле эффективной защиты прав личности с реализацией своих полномочий вне уголовно-правовой сферы. При этом существенно то, что данная рекомендация нашла свое закрепление в п. 7 Итогового документа Конференции, в подготовке которого принимали участие эксперты Совета Европы.

Встреча была интересной и полезной, так как помогла французским и российским правоведам ближе узнать не только друг друга, но и главное, проблемы, стоящие перед прокуратурами обеих стран, а также наметить пути их решения с учетом опыта коллег. По договоренности участников коллоквиума его материалы будут опубликованы в Париже на французском языке и направлены российской стороне. Полагаем, что у нас они будут переведены на русский язык и доведены до юридической ответственности.

В заключение отметим необходимость дальнейшего развития международного сотрудничества Академии. Так, в ближайшие два года совместно с Советом Европы будет реализовываться обширная программа повышения квалификации прокурорских работников в области применения европейских стандартов прав человека. Всего в рамках программы «Европейская инициатива по вопросам демократии и прав человека для Российской Федерации на 2007–2009 гг.» планируется провести 10 совместных семинаров для подготовки преподавате-

лей, способных обучать работников территориальных органов прокуратуры. Семинары также будут способствовать более широкому использованию в учебном процессе в наших институтах норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Первый такой семинар состоялся в ноябре 2007 г. в Санкт-Петербургском юридическом институте.

Продолжится практика проведения совместных тематических семинаров (таких, как противодействие терроризму, борьба с коррупцией и т.д.) для преподавателей и научных сотрудников с участием экспертов Совета Европы.

Мы рассчитываем на продолжение и расширение сотрудничества с Советом Европы в части изучения и обмена опытом функционирования европейских школ подготовки прокуроров, применения методик обучения, повышения квалификации преподавателей. Со вступлением Академии в «Лиссабонскую сеть» учебных заведений наши возможности сотрудничества в этой области значительно расширились.

Кроме того, в рамках международного сотрудничества Академии планируется проведение совместных научных исследований; академических обменов студентами, аспирантами, преподавателями; объединение научного и методического потенциала институтов Академии в вопросах изучения законодательства и правоприменительной практики других государств в сфере борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина; использование результатов таких исследований в учебных планах институтов; совместное участие в международных совещаниях, конференциях, семинарах, что, конечно же, потребует совершенствования как организационного, так и кадрового обеспечения этого направления деятельности Академии. Но всем нам следует понимать: это требование времени.



Елена Викторовна
БЫКОВА

кандидат юридических наук

Роль международных судебных органов в современном мире

В последние годы, несмотря на опыт, накопленный в сфере международного сотрудничества, все чаще говорится о необходимости применения новых мер борьбы с преступностью, более масштабного взаимодействия. Это позволит адекватно реагировать на усиливающуюся интернационализацию преступности, ее качественное изменение. Далеко не последнюю роль здесь играют объективные процессы глобализации, которые в свою очередь требуют переосмысления подходов к международному сотрудничеству государств в борьбе с преступностью.

В современных международных отношениях международные организации играют существенную роль как форма сотрудничества государств и многосторонней дипломатии. Возникновение международных организаций в XIX в. стало отражением и следствием объективной тенденции к интернационализации многих сторон жизни общества. Значительное влияние на их развитие, демократизацию оказало и продолжает оказывать создание и деятельность Организации Объединенных Наций.

Развитие международных организаций привело к появлению специфического предмета правового регулирования – международных отношений в рамках международных организаций, включающих отношения государств – членов и не членов с международной организацией, отношения между государствами – членами и между органами международной организации, отношения с другими международными организациями. Свообразием отличается и метод правового регулирования указанных отношений, устанавливающий взаимные права и обязанности путем не только согласования в форме международного договора или обычая, но и принятия решений органами международной организации¹.

Международные межправительственные организации относятся к производным (вторичным) субъектам международного права, неправительственные – не являются таковыми.

В отличие от правосубъектности государств правосубъектность международных организаций ограничена компетенцией, целями и задачами, определенными учредительными документами.

Кроме межправительственных организаций субъектами международного права могут быть и иные международные органы. Так, в соответствии со ст. 4 Римского Статута Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. названный Суд обладает международной правосубъектностью, которая, естественно, является ограниченной по сравнению с правосубъектностью межправительственных организаций. Международный уголовный суд обладает такой международной правосубъектностью, которая необходима для осуществления целей и задач в рамках его компетенции².

Международные отношения характеризуются большим разнообразием, однако все они развиваются в соответствии с основными принципами международного права – концентрированно выраженными и обобщенными общепризнанными нормами поведения субъектов международных отношений по поводу наиболее важных вопросов международной жизни.

Отражение этих принципов в договоре (Уставе ООН) придает им силу юридически обязательных норм поведения. Все другие принципы международного права и международные договоры не должны противоречить основным принципам в силу их императивности³. К ним относятся принципы: неприменения силы и угрозы силой; разрешения международных споров мирными средствами невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; обязанности государств сотрудничать друг с другом; равноправия и самоопределения народов; суверенного равенства государств; добросовестного выполнения обязательств по международному праву; нерушимости государственных границ; территориальной целостности государств; уважения прав человека и основных свобод.

¹ См.: Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой: Учеб. М., 2007. С. 242–243.

² Там же. С. 106–107.

³ Там же. С. 64–65.

Принцип сотрудничества был положен в основу деятельности Организации Объединенных Наций, ему специально посвящена гл. IX Устава ООН.

Обязанность государств сотрудничать между собой имеет цель прежде всего поддержания мира и безопасности как главной предпосылки достижения других целей ООН. Правовые рамки такого сотрудничества предусматривают обязанность его осуществления во всех сферах и независимо от различия политических, экономических и социальных систем государств.

В Декларации о принципах международного права особое значение придается установлению всеобщего уважения и соблюдения прав человека, основных свобод для всех и ликвидации всех форм религиозной нетерпимости.

Следует отметить, что современное международное право признает, что обязательства возникают не только из таких источников, как договоры и обычаи, но и из некоторых актов международных организаций, которые признаются субъектами международного права в качестве источников международного права. Также международные обязательства могут возникать из односторонних актов субъектов международного права.

Создание таких органов ООН, как Международный трибунал по Руанде и Международный трибунал по Югославии, постоянно действующий Международный уголовный суд, вызвано жизненной потребностью, тесно связанной с международно-правовой ответственностью.

Международно-правовая ответственность – юридическая обязанность субъекта международного права ликвидировать вред, причиненный им другому субъекту или субъектам международного права в результате нарушения международно-правовой нормы, или обязанность возместить материальный ущерб, причиненный в результате действий, не составляющих нарушения международно-правовой нормы, если такое возмещение предусматривается специальным международным договором. Это один из старейших институтов международного права, сложившийся на базе обычно-правовых норм⁴.

В свою очередь международными преступлениями являются преступления, совершенные государствами. Ответственность государства-делинквента возникает, в частности, в форме ограничения его юрисдикции в отношении собственных граждан – непосредственных участников совершения международного преступления. Для этого учреждаются суды, осуществ-

ляющие международную уголовную юрисдикцию.

Впервые такие международные трибуналы были созданы в 1945 г. для суда над главными нацистскими преступниками и в 1946 г. – над японскими милитаристами.

Механизм международного сотрудничества в области уголовного правосудия – важнейший элемент системы организованного противодействия преступности, которой традиционно уделялось значительное внимание в рамках международного уголовного права. Хотя до последнего времени речь шла в основном о взаимной правовой помощи по уголовным делам в сфере двустороннего и многостороннего межгосударственного сотрудничества, учреждение Международных уголовных трибуналов *ad hoc* по бывшей Югославии и Руанде, а также постоянно действующего Международного уголовного суда привело к формированию принципиально отличающихся от традиционных межгосударственных механизмов юридической взаимопомощи новых юридических механизмов взаимодействия государств с международными уголовными судами⁵.

Тенденция к расширению сферы международной уголовной юрисдикции наблюдается в конце XX столетия. 3 декабря 1973 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 3074 (XXVIII), содержащую Принципы международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества. В них установлено, что каждое государство имеет право осуществлять правосудие в отношении своих граждан, виновных в совершении военных преступлений и преступлений против человечества. Однако такие лица подлежат наказанию, как общее правило, в странах, где они совершили эти преступления.

Следующий шаг на этом пути был сделан Советом Безопасности ООН, который в 1993 г. Резолюцией 827 учредил Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, а в 1994 г. Резолюцией 955 – Международный трибунал по Руанде. Согласно Уставам этих трибуналов личную уголовную ответственность несут как конкретные исполнители преступных деяний, так и должностные лица, отдававшие соответствующие приказы, включая главу государства или правительства. Международная уголовная

⁴ См.: Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. С. 324.

⁵ См.: Сафаров Н.А. Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. М., 2005. С. 287.

юрисдикция распространяется на лиц, совершивших акты геноцида, серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., нарушения законов или обычаев войны и преступления против человечности.

Наконец, 17 июля 1998 г. Дипломатическая конференция в Риме приняла Статут Международного уголовного суда, по которому к международной уголовной юрисдикции отнесены следующие преступления: преступление геноцида; преступления против человечности (убийство, истребление, порабощение, депортация или насильственное перемещение населения, заключение в тюрьму, пытки, изнасилование и т.п., совершаемые в отношении гражданского населения); военные преступления (серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г.), преступление агрессии. Римский Статут Международного уголовного суда вступил в силу 1 июля 2002 г. Ассамблея государств-участников Статута 7 февраля 2003 г. избрала 18 судей, срок полномочий которых начался 11 марта 2003 г.

В 2000 г. Россия подписала Римский Статут, после чего в Государственную Думу неоднократно вносились предложения о его ратификации. К сожалению, до сих пор этого не произошло. Полагаем, это вопрос недалекого будущего, и Россия в полной мере примет на себя обязательства по его соблюдению.

Наблюдается тенденция к признанию международной уголовной юрисдикции в отношении как физических лиц, государства которых совершили международные преступления, так и лиц, совершивших преступления международного характера в своем личном качестве, не действуя от имени государства.

В отношении военных преступлений и преступлений против человечества действует принцип неприменимости срока давности, закрепленный в Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.⁶

Процедура создания Международных уголовных трибуналов (МУТ) и Международного уголовного суда не могла не повлечь специфику их сотрудничества с государствами. Более того, эффективность их функционирования зависит от степени такого взаимодействия с государствами в том числе потому, что эти международные учреждения не располагают собственными органами для розыска и ареста лиц. И здесь им необходима поддержка национальных властей, тем более что лица, на которых направлены определенные действия, проживают на территориях этих государств и, соответственно, подпадают под их юрисдикцию.

⁶ См.: Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. С. 332–333.

Ряд специалистов обращают внимание на одну из главных особенностей уголовного преследования в органах международной юстиции – все их действия как в ходе предварительного расследования, так и во время непосредственного разбирательства дела совершаются на территории того или иного государства и, следовательно, так или иначе подпадают под его юрисдикцию. Для совершения названных действий органам международной юстиции требуется, по меньшей мере, согласие этого государства, а чаще всего – непосредственная помощь его властей, поскольку международные судебные учреждения не располагают своим аппаратом принуждения⁷.

Учреждение МУТ породило обязательства для всех государств сотрудничать с ними и оказывать содействие на всех стадиях производства по делу для обеспечения исполнения требований о помощи в собирании доказательств, опознании, вручении документов и т.д. То есть государства принимают в рамках своего законодательства любые необходимые меры для исполнения положений уставов МУТ.

Однако уже в начале процесса учреждения международных трибуналов было ясно, что концепция сотрудничества с МУТ должна отличаться от концепции межгосударственного сотрудничества в уголовно-правовой сфере, поскольку основанные на государственном суверенитете, собственных интересах государств, принципах национальной правовой системы ограничения не могли быть механически перенесены в сферу взаимоотношений государств с международными трибуналами. Существенная важность новой концепции не вызвала сомнений, так как в данном случае речь шла не о традиционном взаимодействии государств по уголовным делам, а об их сотрудничестве с иными субъектами международного права (имеется в виду не с другим государством)⁸.

Это так называемая вертикальная связь, тогда как взаимодействие между национальными компетентными органами – «горизонтальные отношения». Такая терминология отражает фундаментальные различия моделей сотрудничества.

Взаимоотношения с государствами основываются на принципе суверенного равенства, на договорно-правовой базе или согласии государства. При этом юрисдикция государств равна, а помощь оказывается при соблюдении определенных условий.

И здесь есть отличия во взаимодействии с Международным уголовным судом.

⁷ См.: Марусин И.С. Международные уголовные судебные учреждения: Судоустройство и судопроизводство. СПб., 2004. С. 146.

⁸ См.: Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 290.

Следует подчеркнуть, что Международный уголовный суд не обладает каким-либо превосходством по отношению к юрисдикции национальных судов, а функционирует в соответствии с принципом дополнительности (комплиментарности). Юрисдикция Международного уголовного суда распространяется на преступления, совершенные на территории государства-участника или гражданином этого государства. Эта норма вытекает из того факта, что Статут принял форму договора, в отношении которого применяется процедура добровольного признания. Учрежденный на договорной основе Суд принимает решения, имеющие силу только по отношению к государствам-участникам. Таким образом, государства договорились о том, что действенность Суда будет обуславливаться признанием его способности вести дела в отношении деяний, совершенных либо на территории этих государств, либо их гражданами⁹.

Именно договорная основа взаимодействия с Международным уголовным судом отличает его от сотрудничества с международными уголовными трибуналами.

В любом случае при выполнении запросов об оказании помощи используются нормы национального законодательства запрашиваемого государства.

Главным отличием «горизонтального» и «вертикального» взаимодействия является субъект, который и обуславливает специфику. Так, уставы МУТ не предусматривают отклонение запроса по причине «защищаемого политического преступления», т.е. характер деяния не рассматривается. Также не служит причиной отказа ссылка на отсутствие «двойного вменения».

Если «горизонтальное» сотрудничество отражает преимущественно интересы вовлеченных в данный процесс государств, то центр тяжести «вертикальной» модели смещен в сферу обеспечения интересов международного сообщества в борьбе с такими преступлениями, как геноцид, агрессия, преступления против человечности, военные преступления и т.д.¹⁰

В практике межгосударственной взаимной правовой помощи и экстрадиции одним из наиболее серьезных факторов, подлежащих учету и позволяющих в конкретных случаях отказывать в исполнении запросов, является возможное нарушение прав человека.

⁹ См.: Давид Р. Будущее Международного уголовного суда // РЕМП. Спец. вып. СПб., 2000. С. 55.

¹⁰ См. подроб.: Krev C., Prost K., Schlunck A., Wilkitzki P. International Cooperation and Judicial Assistance // Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article. P. 1047.

В отношении сотрудничества с МУТ указанные исключения применяться не могут, поскольку, во-первых, подобное не предусматривается их уставами; во-вторых, производство по делам о преступлениях, подпадающих под юрисдикцию МУТ, осуществляется с соблюдением международных стандартов правосудия, что делает излишними опасения в нарушении прав индивидов¹¹.

В свою очередь Римский Статут Международного уголовного суда раскрывает по категориям обеспечение прав лиц, участвующих в процессе. Помимо этого охватываются гарантии защиты прав человека, применяемые в международно-правовой практике (право на квалифицированного защитника, переводчика, хранить молчание и т.д.). Это имеет важное значение и способствует эффективной деятельности Международного уголовного суда.

Следует упомянуть и различие в терминологии. При «горизонтальном» взаимодействии используется термин «взаимная помощь», а при «вертикальном» – «сотрудничество и судебная помощь».

Не вызывает сомнений, что термин «взаимная помощь» отражает интересы вовлеченных в процесс международного взаимодействия государств. В то же время в отношении сотрудничества с МУТ речь идет о создании необходимых предпосылок для уголовного преследования лиц, виновных в совершении международных преступлений, которое осуществляется от имени международного сообщества государств.

Таким образом, появление новых международных судебных органов, наделенных компетенцией по преследованию лиц, виновных в совершении геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений, обусловило возникновение новых юридических процедур сотрудничества, отличных от тех механизмов, которые использовались в практике оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам¹².

¹¹ См.: Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 298.

¹² См. подроб.: Schabas W. Article 66 – Presumption of Innocence // Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article. P. 833–868; Kittichaisaree K. International Criminal Law. Oxford, 2001. P. 287–303 (рецензии на данное издание см.: Wong C. // Nordic J. Int'l L. 2002. Vol. 71. No 3. P. 451–453; Bohlander M. // Int'l C. L. Rev. 2002. Vol. 2. No 4); Zappala S. The Rights of Accused // The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary. Vol. II. P. 1319–1354; Attmand W. The International Criminal Court and the Human Rights Revolution // McGill L. J. 2000. Vol. 46. No 1. P. 263; Ambos K. The Right of Non-Self-Incrimination of Witnesses Before the ICC // Leiden J. Int'l L. 2002. Vol. 15. P. 155–177.

Мария Александровна
ФРОЛОВА

К вопросу о новом направлении международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства

В последнее время все большую актуальность приобретает международное сотрудничество в области уголовного судопроизводства. Российская Федерация – участница многочисленных международных конвенций, соглашений и двусторонних договоров в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам, а также передачи лиц, осужденных к лишению свободы. В уголовно-процессуальном законодательстве России, а также в подзаконных нормативных актах закреплен механизм оказания правовой помощи при производстве следственных и иных процессуальных действий, урегулированы взаимоотношения должностных лиц и учреждений, полномочных оказывать такую помощь.

28 марта 1997 г. в рамках Содружества Независимых Государств подписан еще один международный акт – Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения. В соответствии с Конвенцией лицо, совершившее общественно опасное деяние в состоянии невменяемости на территории иностранного государства, имеет возможность, при наличии определенных условий¹, пройти принудительное лечение в государстве своего гражданства либо постоянного места жительства.

- ¹ а) решение суда о применении принудительных мер медицинского характера вступило в законную силу;
- б) лицо, направленное на принудительное лечение, совершило деяние, являющееся уголовно наказуемым по законодательству обеих Договаривающихся Сторон;
- в) законодательством обеих Договаривающихся Сторон предусмотрены аналогичные меры медицинского характера;
- г) у принимающей Договаривающейся Стороны имеется возможность обеспечить необходимое лечение и соответствующие меры безопасности;
- д) получено согласие больного, а в случае его неспособности к свободному волеизъявлению – согласие его законного представителя.

Подобное сотрудничество государств–участников СНГ призвано способствовать возвращению лиц, находящихся на принудительном лечении, к нормальной жизни и социальной адаптации в обществе.

Следует отметить, что положения Конвенции не распространяются на лиц, заболевших психическим расстройством после совершения преступления либо совершивших преступление и страдающих психическим расстройством, не исключающим вменяемость.

Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 06.12.2000 № 142-ФЗ и вступила в силу для России 16 октября 2001 г. В связи с этим в органах прокуратуры, и в первую очередь Генеральной прокуратуре РФ, появилось новое направление международного сотрудничества – взаимодействие с компетентными органами иностранных государств по передаче лиц, совершивших общественно опасные деяния в состоянии невменяемости, для проведения принудительного лечения. Федеральным законом от 22.04.2004 № 19-ФЗ «О компетентном органе Российской Федерации по Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения» Генеральная прокуратура РФ определена компетентным органом, на который возложена обязанность осуществлять сношение с компетентными органами иностранных государств по передаче иностранных граждан, совершивших общественно опасные деяния на территории РФ в состоянии невменяемости, а также принятию граждан РФ для проведения принудительного лечения.

В Конвенции учтены требования ООН, закрепленные в Принципах защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи², о том, что при лечении в психиатрическом учреждении пациент имеет право во всех случаях, когда это возможно, проходить

² Приняты 17.12.1991 Резолюцией 46/119 на 75-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

лечение вблизи от своего дома или дома своих родственников или друзей, имеет право как можно скорее вернуться в свою общину, а также право на лечение, соответствующее его культурным особенностям.

Принципы ООН нашли отражение и в законодательстве России. Так, в Законе Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» установлено, что все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на психиатрическую помощь в наименее ограничительных условиях, по возможности по месту жительства.

Кроме того, Принципы ООН закрепили право пациента, находящегося в психиатрическом учреждении, в максимально короткий срок после госпитализации на информацию в такой форме и на таком языке, которые ему понятны, о всех его правах в соответствии с Принципами и согласно внутрисоветскому законодательству, причем такая информация включает разъяснение этих прав и порядка их осуществления. Если и пока пациент не в состоянии понять такую информацию, о его правах сообщается лично представителю, если таковой имеется и если это уместно, и лицу или лицам, которые могут наилучшим образом представлять интересы пациента и готовы это сделать.

Чтобы обеспечить реализацию положений рассматриваемой Конвенции и деятельность Генеральной прокуратуры РФ в названной сфере, необходимо закрепить в национальном законодательстве, в частности в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, соответствующий механизм, по аналогии с институтом экстрадиции.

В настоящее время передача лиц, страдающих психическими расстройствами, для продолжения принудительного лечения не осуществляется. Отсутствие законодательной процедуры препятствует осуществлению права лица, совершившего общественно опасное деяние в состоянии невменяемости, на прохождение лечения в государстве его гражданства или постоянного места жительства. Такое положение идет вразрез со ст. 17 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Однако шаги к реализации Конвенции все же делаются. Так, Правительство РФ разрабатывает проект постановления «Об утверждении порядка передачи и принятия Российской Федерацией лиц, в отношении которых имеется

решение суда о применении принудительных мер медицинского характера, проведении принудительного лечения». В нем будут определены субъекты, которым предоставлено право возбуждать ходатайство о передаче лица; условия приема лица на принудительное лечение, в том числе при отсутствии документа, удостоверяющего его личность; приведен перечень необходимых документов; регламентирован порядок непосредственной доставки лиц из российских психиатрических стационаров к пункту передачи и от места передачи в лечебные учреждения; а также указано на необходимость приема и доставки лица в психиатрический стационар соответствующего вида по месту жительства или в ближайшем от места проживания регионе.

Для успешного сотрудничества в названной сфере следует предусмотреть в Уголовно-процессуальном кодексе РФ отдельную главу, в которой установить основания и порядок передачи и принятия лиц, страдающих психическими расстройствами, Российской Федерацией, а также возможность обжалования действий и решений должностных лиц.

В связи с изложенным Генеральная прокуратура РФ вынуждена отказывать в передаче и принятии лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения по формальным основаниям.

В завершение отметим, что положительный опыт сотрудничества в этой сфере имеется. Успешно сотрудничает с участниками Конвенции Республика Беларусь. Более того, Белоруссия еще в 1996 г. заключила двусторонний договор с Литовской Республикой о взаимной передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания и лиц, в отношении которых применены принудительные меры медицинского характера³.

В уголовно-процессуальном законодательстве государств-участников СНГ предусмотрена возможность передачи лиц иностранному государству для исполнения приговора, регламентированы основания и порядок такой передачи. Этот вопрос урегулирован также различными конвенциями и двусторонними договорами. Однако в уголовно-процессуальном законодательстве всех стран Содружества не предусмотрена возможность передачи лиц, страдающих психическими расстройствами, для применения принудительных мер медицинского характера. А ведь эта проблема не менее актуальна, чем передача осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются.

³ <http://solaris.ncpi.gov.by/webnpa/text.asp>.

Международный семинар по проблемам борьбы с коррупцией: правовые документы Совета Европы, опыт разных стран и роль прокуроров. Москва, 13 декабря 2007 г.

13 декабря 2007 г. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоялся международный семинар по проблемам борьбы с коррупцией, организованный Советом Европы и Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В работе семинара приняли участие сотрудники НИИ и Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Иностранные участники представляли Совет Европы, Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам Совета Европы, Комиссию по предупреждению коррупции, прокуратуру Шотландии, такие страны, как Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Словения.

Открыл семинар ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации профессор И.Э. Звечаровский.

Председательствовали на семинаре – профессор В.Б.Евдокимов, заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Вероника Котек, эксперт Совета Европы, представлявшая также Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам Совета Европы.

Во вступительном слове В.Б. Евдокимов подчеркнул, что коррупция представляет серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, затрудняет экономическое развитие государств. Россия подписала и рати-

фицировала две конвенции, направленные на борьбу с коррупцией (Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцию ООН против коррупции). Поэтому законодательство Российской Федерации, прежде всего уголовное и уголовно-процессуальное, необходимо привести в соответствие с требованиями названных конвенций. Кроме того, не определен компетентный орган (органы), отвечающий за выполнение соответствующих обязательств по борьбе с коррупцией и реализацию прав России в рамках этих международных договоров. В.Б. Евдокимов отметил, что Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона «О противодействии коррупции». Не исключено, что депутаты Государственной Думы, избранной в декабре 2007 г., в самое ближайшее время примут этот закон.

Основные проблемы, обсуждавшиеся на семинаре, – нормативно-правовое регулирование борьбы с коррупцией и практическая деятельность прокурорских, иных правоохранительных служб в этой сфере в России и некоторых странах Европейского союза.

Так, В.А. Додонов – старший прокурор Правового управления Генеральной прокуратуры РФ говорил о проблемах имплементации положений международных конвенций о противодействии коррупции, подписанных и ратифицированных Россией, в законодательство Российской Федерации. В законодательстве ряда стран Европы, отметил он, отсутствует ответственность за подкуп иностранных должностных лиц. В.А. Додонов предложил ввести в законодательство России новый институт – ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Названного института нет и в законодательстве стран Европейского союза. Докладчик предложил также восстановить в УК РФ такую меру наказания, как кон-

фискация имущества, если преступление связано с коррупцией.

Профессор А.И. Алексеев рассказал об опыте Республики Татарстан в борьбе с коррупцией. В Республике принято три антикоррупционных документа: Стратегия антикоррупционной политики, Программа по реализации стратегии антикоррупционной политики и Закон о противодействии коррупции (2006 г.). В Аппарате Президента Татарстана создан специальный отдел по реализации антикоррупционной политики, руководителем которого подчиняется Руководителю Аппарата и Президенту Республики. Однако процессуальными и оперативно-розыскными полномочиями отдел не обладает.

С позиций гражданского права тему борьбы с коррупцией осветил кандидат юридических наук А.П. Горелик. Он высказал мнение о необходимости законодательного закрепления понятия «коррупция» и основных принципов противодействия ей, нормативно-правового определения правонарушений, которые подпадают под категорию коррупционных, расширения круга субъектов, ответственных за коррупционные правонарушения, включив в их состав понятие «публичное должностное лицо», содержащееся в Конвенции ООН против коррупции.

А.П. Горелик отметил, что положительным фактором для применения норм гражданского права в целях противодействия коррупции служит гражданско-правовая презумпция вины неисправного должника, в соответствии с которой коррумпированным должностным лицам, в случае предъявления им государством исков об изъятии материальных ценностей противоправного происхождения, в рамках гражданского судопроизводства придется самим доказывать законность их происхождения.

Кандидат юридических наук Р.В. Жубрин рассмотрел коррупционные преступления как фактор, способствующий легализации преступных доходов. По его мнению, международным сообществом осознается необходимость борьбы не только с коррупцией, но и с легализацией доходов, полученных от рассматриваемых преступлений. Однако, как показывает российский опыт, на практике установить связь между коррупцией и «отмыванием денег» сложно. В последнее время в России преступники тратят значительные средства на установление и укрепление коррупционных связей с государственными и муниципальными чиновниками, продолжается также использование банковских институтов в криминальных целях. По оценке Банка России, масштабы фиктивных

финансовых операций, которые проходят через банковскую систему страны, составляют 1,5–2 трлн. руб. в год. Для повышения эффективности противодействия коррупции и легализации преступных доходов, по мнению Р.В. Жубрина, необходимо совершенствовать взаимодействие контролирующих и правоохранительных органов, устранить недостатки в практике контролирующих органов: низкое качество проверок; применение излишне мягких мер ответственности; ненаправление материалов проверок в правоохранительные органы.

Профессор А.В. Наумов в своем выступлении отметил, что в УК РФ отсутствует понятие коррупционного преступления, но это не значит, что в уголовном законодательстве России нет ответственности за такие преступления. УК РФ был принят в 1996 г., а международные конвенции против коррупции были ратифицированы Россией в 2006 г. Несмотря на это, УК РФ предусматривает ответственность за преступления коррупционной направленности.

А.В. Наумов отметил, что ст. 20 Конвенции ООН против коррупции не дает рекомендаций, касающихся толкования понятия «незаконное обогащение»; существуют проблемы и с толкованием понятия «презумпция невиновности», что затрудняет имплементацию норм Конвенции в законодательство России.

Старший научный сотрудник Е.Г. Горбатовская говорила о коррупции в России и как о причине противоправных поглощений предприятий, суть которых состоит в установлении над компанией или ее активами полного контроля вопреки воле собственника. Такие силовые захваты совершаются с прямым нарушением либо искажением закона, использованием «уголовных технологий» и коррупционного (административного) ресурса.

Е.Г. Горбатовская считает, что главная проблема в уголовном преследовании лиц, виновных в силовых захватах, заключается в сложности расследования таких преступлений в значительной мере по причине порой оказываемого на работников правоохранительных органов давления со стороны отдельных вышестоящих руководителей.

Большой профилактический потенциал заложен в надзоре за исполнением законодательства в области экономических правоотношений, за законностью разрешения жалоб, заявлений и сообщений предпринимателей о фактах нарушения законодательства, а также за законностью актов, регулирующих правоотношения в сфере бизнеса. Надлежащее осуществление этой надзорной деятельности предоставляет прокурору возможность установить харак-

тер и распространенность криминальных угроз, с которыми чаще всего сталкиваются предприниматели.

Перспективным с точки зрения предупреждения силовых захватов является развитие контактов органов прокуратуры с общественными объединениями предпринимателей и антикоррупционное просвещение предпринимателей через средства массовой информации.

П. Вердельо – эксперт Совета Европы – рассказал о специфике борьбы с коррупцией в Португалии. Он отметил, что в Португалии нет специализированного органа по борьбе с коррупцией, – эту функцию выполняет специальное подразделение прокуратуры, которое занимается опасными преступлениями, включая терроризм и отмывание денег.

В законодательстве Португалии отсутствует институт незаконного обогащения; прокуратура может контролировать банковские счета только с санкции суда, когда есть основание подозревать, что счет используется для отмывания денег или финансирования террористической деятельности. В этом случае прокуратура вправе обязать банк остановить движение денежных средств на счете. Как заявил П. Вердельо, если есть подозрение в незаконном приобретении имущества, включая коррупционный путь, прокуратура вправе «заморозить» такое имущество до того момента, пока подозреваемый на основании документов не объяснит, как оно появилось, на какие средства было приобретено.

Выступление А.Н. Брауна, прокурора Финансовой службы Шотландии, эксперта Совета Европы, было посвящено противодействию коррупции в Шотландии. Он отметил, что борьба с коррупцией ведется на всех уровнях власти: от полицейского участка до Верховного суда Шотландии. Специализированного органа по борьбе с коррупцией нет, но создан отдел при прокуратуре, который занимается коррупционными преступлениями. Если к работнику прокуратуры попадает дело, в котором фигурирует его родственник или знакомый, он обязан передать это дело другому сотруднику. Если в коррупционном правонарушении подозревается полицейский, дело не может расследоваться в участке или подразделении, где он служит.

Генерального прокурора Шотландии назначает региональный парламент, он ему подот-

четен, поэтому Генеральный прокурор не участвует в расследовании дел, связанных с деятельностью высших государственных чиновников.

В своем выступлении Д. Кос – председатель ГРЕКО (GRECO – группа стран против коррупции) – рассказал о структуре этой организации и её сотрудничестве с государствами-участниками.

Д. Кос остановился также на некоторых проблемах, с которыми сталкиваются специализированные органы. Это – языковой барьер, расхождение культур стран, нежелание государств предоставлять соответствующую информацию, отсутствие контактов экспертов ГРЕКО с должностными лицами стран-участниц. Еще одна проблема – это офшоры, поскольку практически невозможно проследить движение денежных средств через их территорию.

Д. Кос указал на использование Интернета преступными группами, что тоже является актуальной проблемой. Интернет значительно облегчил движение денежных средств (Интернет-банки, быстрый способ передачи информации и т.д.).

Д. Кос поднял и вопрос о том, что можно считать актом дачи или получения взятки. По его мнению, важен момент договоренности физических лиц о сделке, а не факт передачи денег.

Завершая работу семинара, профессор В.Б. Евдокимов поблагодарил всех и выразил надежду, что скоро в России появится специальный закон о противодействии коррупции, в котором будет дано определение коррупции. Это значительно облегчит взаимодействие правоохранительных ведомств, задействованных в борьбе с коррупцией (Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, спецслужб). В.Б. Евдокимов полагает, что в России должен быть специальный орган, координирующий борьбу с коррупцией, и им должна стать Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Представитель Совета Европы В. Котек отметил, что такие семинары имеют большое значение для успешного сотрудничества государств в сфере борьбы с коррупцией, а также то, что после изменения Россией законодательства в области противодействия коррупции в соответствии с ратифицированными конвенциями возможен новый семинар, посвященный борьбе с коррупцией.



ЮБИЛЕИ



20 сентября 2007 г. – юбилей **Аллы Христоворовны Казариной**, кандидата юридических наук, старшего советника юстиции, заведующей отделом общих проблем теории прокурорского надзора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, талантливого ученого и педагога, прекрасного человека.

Биография А.Х. Казариной отражает богатый и интересный опыт ее успешной научной работы, практической, педагогической и общественной деятельности.

Алла Христоворовна Казарина работает в системе прокуратуры с 1964 г., сначала помощником и заместителем прокурора Фрунзенского района города Москвы, затем с 1971 г. – во Всесоюзном институте по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности (позднее – Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации).

С 1996 г. доцент А.Х. Казарина заведует кафедрой общих проблем прокурорского надзора и участия прокурора в суде по гражданским и арбитражным делам Института повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, где пользуется уважением профессором, преподавателей и слушателей.

А.Х. Казарина – автор практических пособий по методологии прокурорского надзора, в их числе: «Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» (2001 г.), «Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации» (2003 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о формировании и целевом расходовании бюджетных средств в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» (2003 г.).

С 2005 г. А.Х. Казарина вновь работает в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (ныне – НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации) старшим научным сотрудником, ведущим научным сотрудником отдела теории законности и управления в органах прокуратуры, заведующей отделом общих проблем теории прокурорского надзора.

А.Х. Казарина – признанный специалист в области проблем прокурорского надзора в новых условиях хозяйствования, надзорной роли прокуратуры в укреплении законности в сфере экономики. Ее научные труды отличаются глубиной и актуальностью. Опубликовано более 120 ее научных работ, включая монографии «Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности)» (2005 г.) и «Прокурорский надзор. Экономика. Законность» (2007 г.). В настоящее время она работает над монографией «Реформа собственности и прокурорский надзор».

А.Х. Казарина принимает активное участие в подготовке ежегодного информационно-аналитического доклада «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры».

Свой многогранный опыт А.Х. Казарина передает аспирантам и соискателям, под ее руководством защищена не одна кандидатская диссертация.

Аллу Христоворовну отличают высокая эрудиция, новизна суждений, неординарность мышления. Она талантлива, искренне предана своему делу. Ее труд заслуженно оценен: в 1990 г. награждена нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», в 2007 г. – нагрудным знаком «За безупречную службу». Алла Христоворовна – признанный авторитет в науке, душевно щедрый, отзывчивый человек.

Здоровья Вам, многих счастливых лет творческой работы, радости и благополучия, дорогая Алла Христоворовна!

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*



Валерию Петровичу Рябцеву, директору Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору, старшему советнику юстиции, заслуженному юристу Российской Федерации, талантливому ученому 21 октября 2007 г. исполнилось 70 лет!

Валерий Петрович учился в Иркутском государственном университете, после окончания которого в 1960 г. работает в органах и учреждениях прокуратуры. Был следователем, старшим следователем по особо важным делам, прокурором следственного отдела Читинской областной прокуратуры. С 1969 г. – в Институте Генеральной прокуратуры СССР. В 1972 г. защитил кандидатскую диссертацию, преподавал, затем был заместителем директора по учебной работе Высших курсов – Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР. С 1975 г. – вновь во ВНИИ Прокуратуры СССР (с 1991 г. – НИИ при Генеральной прокуратуре Российской Федерации) – старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник, заведующий отделом, директор Института.

В 1977–1978 гг. он был командирован в Монголию, в 1980 г. – во Вьетнам, в 1985–1988 гг. – на Кубу, где работал советником генеральных прокуроров этих стран. За высокие результаты в оказании правовой помощи награжден государственными наградами Монголии, Вьетнама и Кубы.

Валерий Петрович Рябцев – человек творческий, инициативный, глубоко мыслящий. Он пользуется заслуженным авторитетом у ученых-юристов и юристов-практиков в России и за рубежом.

В.П. Рябцев – автор около 200 научных работ, в том числе монографий, учебников. Его перу принадлежат многочисленные пособия для прокуроров и следователей, комментарии к законам, иные публикации, он – один из разработчиков федерального закона о прокуратуре, модельного закона о прокуратуре для стран СНГ, концепции реформирования действующих законов о государственной службе. Новизна, фундаментальность, многогранность и максимальная объективность его работ, содержащиеся в них научно обоснованные выводы и рекомендации, несомненно, способствуют укреплению авторитета отечественной юридической науки в целом и прокурорского надзора в частности. Под его научным руководством защищены около 20 кандидатских и докторских диссертаций.

В.П. Рябцев – член Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Как признанный специалист в области теории прокурорского надзора, он регулярно выступает с лекциями и докладами перед работниками прокуратуры, иных правоохранительных, а также других государственных органов, общественностью, является активным участником всероссийских и международных конференций, симпозиумов, научных семинаров.

Работу Валерия Петровича Рябцева высоко ценит Генеральный прокурор Российской Федерации, руководство нашей Академии. За многолетнюю научную деятельность, большой вклад в дело укрепления законности и упрочения статуса российской прокуратуры В.П. Рябцев награжден нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» (1991 г.), медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени (2003 г.), нагрудным знаком «За безупречную службу» (2007 г.).

Дорогой Валерий Петрович, мы поздравляем Вас с юбилеем! Желаем Вам крепкого здоровья, счастья, благополучия! Пусть неумемной на долгие годы будет Ваша творческая энергия во благо Государства Российского.

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*



26 сентября 2007 г. исполнилось 70 лет **Владимиру Петровичу Антонову** – старшему советнику юстиции, кандидату юридических наук, доценту криминалистической лаборатории Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, члену методического совета Российского федерального центра судебных экспертиз, члену редколлегии журнала «Следственная практика», действительному члену Академии безопасности, обороны и правопорядка Российской Федерации.

После окончания в 1967 г. военно-юридического факультета Военно-политической академии Владимир Петрович работал в военной прокуратуре, с 1995 г. занимал должности прокурора-криминалиста отдела управления криминалистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурора-криминалиста отдела криминалистики прокуратуры города Москвы. С 2000 г. – научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, после образования Академии – доцент криминалистической лаборатории Академии.

В.П. Антонов зарекомендовал себя высококвалифицированным специалистом, сфера научных интересов которого охватывает все разделы криминалистики: криминалистическую технику, криминалистическую тактику и методику расследования отдельных видов преступлений, коммуникативные стороны этой науки, связанные с преподаванием ее как учебной дисциплины в юридических вузах и в системе повышения квалификации практических работников следствия и суда. В.П. Антонов – автор более 50 научных и методических работ, ряда учебных фильмов, имеет авторские свидетельства на изобретения в сфере криминалистической техники. Его работы внесли значительный вклад в развитие юридической науки и повышение эффективности правоохранительной деятельности.

В.П. Антонова отличает высокий уровень профессиональной квалификации и правовой культуры, дисциплинированность, обязательность, работоспособность, доброжелательное отношение к людям. Своими глубокими профессиональными знаниями, эрудицией и огромным жизненным опытом он щедро делится с коллегами по работе. К нему обращаются за советом известные ученые и практики – прокуроры и следователи.

Сотни его учеников успешно трудятся в правоохранительных органах, судебной системе страны. Осуществляя научное руководство, В.П. Антонов способствовал подготовке кандидатов юридических наук, преподавателей. Его ученики занимают ответственные должности в органах государственной власти Российской Федерации.

При подготовке научных исследований В.П. Антонов тесно взаимодействует с правоохранительными органами, регулярно проводит занятия со следователями и помощниками прокуроров, вновь назначенными на должность, участвует в подготовке научных кадров, осуществляет руководство соискателями и аспирантами.

Владимир Петрович Антонов неоднократно награжден орденами и медалями за добросовестное отношение к служебному долгу, в частности орденом Александра Невского I степени, медалями «За боевые заслуги», «За службу Родине», «Космонавта Андрияна Николаева» и др., поощрялся руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Института, награжден нагрудным знаком «За безупречную службу». В 1991 г. В.П. Антонову присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Уважаемый Владимир Петрович! Желаем Вам здоровья, долголетия, оптимизма, счастья, мира и добра.

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

Бессарабов Владимир Григорьевич, заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор.

Бобырев Валентин Васильевич, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по безопасности, кандидат юридических наук.

Борисов Сергей Вячеславович, аспирант НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Быкова Елена Викторовна, ведущий научный сотрудник отдела прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Васильчикова Нина Александровна, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор.

Винокуров Александр Юрьевич, ведущий научный сотрудник отдела общих проблем теории прокурорского надзора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук.

Евдокимов Вячеслав Борисович, заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор.

Ефимичев Петр Сергеевич, кандидат юридических наук, почетный сотрудник налоговой полиции, полковник налоговой полиции в отставке.

Ефимичев Сергей Петрович, профессор Российской таможенной академии, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по безопасности, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук.

Казарина Алла Христофоровна, заведующая отделом общих проблем теории прокурорского надзора НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент.

Кулакова Наталья Александровна, научный сотрудник отдела общих проблем теории прокурорского надзора НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Ображиев Константин Викторович, ведущий научный сотрудник отдела прокурорского надзора и укрепления законности в сфере охраны прав несовершеннолетних НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Паламарчук Анатолий Владимирович, начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ, заслуженный юрист Российской Федерации.

Пристанская Ольга Валентиновна, заведующая отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере охраны прав несовершеннолетних НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник.

Разумовская Полина Евгеньевна, научный сотрудник отдела прокурорского надзора и укрепления законности в сфере охраны прав несовершеннолетних НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Рубцова Майя Викторовна, старший научный сотрудник отдела прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Савельева Анна Викторовна, доцент кафедры общих проблем прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве ИПК РК Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Савкин Александр Васильевич, главный научный сотрудник отдела прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Смирнова Ольга Вячеславовна, доцент кафедры общих проблем прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве ИПК РК Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Степанов Игорь Николаевич, старший прокурор Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ.

Филиппов Федор Петрович, проректор Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат экономических наук.

Фирсова Ольга Анатольевна, заведующая кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Фролова Мария Александровна, научный сотрудник отдела правового регулирования международного сотрудничества органов и учреждений прокуратуры, зарубежного опыта обеспечения законности и правопорядка НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.