

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
И ПРАВОСУДИЕ

(Сухаревские чтения)

Сборник материалов
IV Всероссийской научно-практической
конференции

(Москва, 12 октября 2018 г.)

Москва • 2019

УДК 343.16
ББК 67.721-9:67.711
П80

Под общей редакцией О.С. Капинус, ректора Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Научное редактирование А.Ю. Винокурова, главного научного сотрудника НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Составители:

И.А. Васькина, научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации;

Н.А. Кулакова, старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации;

В.А. Немировский, научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации;

А.С. Семенов, научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

А.В. Агутин, профессор кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Э.Б. Хатов, профессор кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

П80 **Прокурорская деятельность и правосудие (Сухаревские чтения):** сб. материалов IV Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 12 октября 2018 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина и др.]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – 444 с.

В сборник включены доклады и выступления участников IV Всероссийской научно-практической конференции «Прокурорская деятельность и правосудие (Сухаревские чтения)», проведенной в Университете прокуратуры Российской Федерации 12 октября 2018 г., а также рекомендации, выработанные по итогам обсуждения темы конференции. В работе научного собрания приняли участие представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, российских научных и образовательных организаций, слушатели Университета прокуратуры Российской Федерации.

Для работников прокуратуры, органов судебной власти и правоохранительных органов, научных и педагогических работников, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов, интересующихся проблемами организации и деятельности российской прокуратуры, судоустройства и судопроизводства.

Должности участников конференции указаны на момент проведения мероприятия. Доклады и выступления изложены в авторской редакции.

УДК 343.16
ББК 67.721-9:67.711

© Университет прокуратуры
Российской Федерации, 2019

В.В. Тараненко,
проректор Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Здравствуйте, уважаемые коллеги, дорогие гости!

По поручению и от имени ректора Университета прокуратуры Российской Федерации Оксаны Сергеевны Капинус я приветствую вас на IV Всероссийской научно-практической конференции «Прокурорская деятельность и правосудие» (Сухаревские чтения).

Отрадно отметить, что вот уже четвертый год в стенах Университета Сухаревские чтения собирают гостей со всей страны и сегодня география России широко представлена в этом зале. Республики Карелия, Северная Осетия – Алания и Татарстан, Алтайский край, Калужская, Московская, Новосибирская и Свердловская области, города Москва, Санкт-Петербург, Кострома, Нижний Новгород, Саратов и Тамбов в лице их представителей стали участниками нашего научного форума.

Для меня большая честь открывать конференцию и приветствовать в наших рядах ученых-юристов, практиков, представителей государственных органов и общественных организаций, научно-педагогических работников, пенсионеров органов прокуратуры.

Ежегодно по уже сложившейся доброй традиции в работе научно-практической конференции принимает участие советский и российский ученый-юрист, действительный государственный советник юстиции, Заслуженный юрист РСФСР, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, участник Великой Отечественной войны Александр Яковлевич Сухарев.

И несмотря на то обстоятельство, что многие из присутствующих хорошо знают Александра Яковлевича лично, а молодые ученые и практики, безусловно, знакомы с ним по его научным трудам, не могу отказать себе в удовольствии напомнить вам некоторые вехи его сложной, но удивительной биографии.

Весь жизненный путь А.Я. Сухарева неотделим от истории страны, государства, народа, прокуратуры, а его биография – это успешное сочетание таланта руководителя, организатора, ученого и общественного деятеля; блестящий пример многолетнего добросовестного служения Отчизне.

В первую очередь хочется высказать свою благодарность Александру Яковлевичу за беспримерный подвиг по защите нашей Родины от немецко-фашистских захватчиков, за его личный вклад в победу над фашистской Германией, поскольку ему довелось пройти тернистый путь военного лихолетья от Москвы до Вислы. Узнав практику фашизма, Александр Яковлевич приложил все силы к его искоренению, в том числе и правовыми методами, изучая уроки Нюрнбергского трибунала и разрабатывая проблемы ответственности за международные преступления.

Начав свой трудовой путь на Воронежском авиационном заводе, Александр Яковлевич впоследствии занимал важные государственные посты Министра юстиции РСФСР и Генерального прокурора СССР, был первым руководителем Научно-методического центра КСГП, возглавлял Институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, ставший прародителем современного Университета прокуратуры Российской Федерации.

На протяжении многих лет жизнь А.Я. Сухарева всецело и безраздельно принадлежит науке. Своими многочисленными трудами по вопросам уголовного права, уголовного процесса, криминологии и прокурорского надзора он внес неоценимый вклад в дальнейшее развитие научной мысли. Когда читаешь работы Александра Яковлевича, то с упоением знакомишься с его уникальным опытом государственно-правового строительства, разносторонним научным дарованием, писательским талантом. Впечатляет широта его практических интересов и многообразие проблематики исследований, среди которых достойное место занимают вопросы профилактики преступлений посредством правового воспитания.

Плодотворное служение науке и активная общественная деятельность Александра Яковлевича получили широкую известность не только в России, но и далеко за ее пределами. Помимо

пяти боевых и шести трудовых орденов он удостоен государственных наград Болгарии, Вьетнама, Йемена, Монголии, Чехословакии; среди его многочисленных трудовых наград есть и орден Дружбы народов.

Многие знают, что, обратившись к Александру Яковлевичу, встретят понимание, доброжелательность и компетентность. Он всегда следует букве Закона, ответственно защищал и защищает государственные интересы и является бережным хранителем традиций отечественной прокуратуры и науки, что очень важно для формирования молодого поколения прокуроров России и ученых-юристов – будущих хранителей юридического наследия страны.

Каждое наше воспоминание – это лишь часть портрета Александра Яковлевича Сухарева, человека, отдавшего себя служению Родине. Мы по праву можем гордиться тем обстоятельством, что являемся его современниками. А сегодня у нас есть замечательная возможность поздравить Александра Яковлевича с красивым юбилейным днем рождения, который он встретил вчера – 11 октября.

Уважаемый Александр Яковлевич, примите наши искренние поздравления со столь знаменательным событием и выражение глубокой признательности за Ваш многолетний труд, мужество и самое добросовестное отношение к работе. Мы верим в то, что Ваш опыт, неиссякаемый интеллектуальный и нравственный потенциал, патриотизм, жизнестойкость и в дальнейшем будут служить на благо России.

Пусть сохранится все хорошее, что есть в Вашей жизни, и преумножатся мгновения радости, любви и оптимизма. Желаем, чтобы удача, успех и вдохновение стали верными спутниками во всех Ваших начинаниях, а здоровье и благополучие – в ежедневной жизни.

Уважаемые коллеги, поприветствуем нашего юбиляра!

Отрадно отметить, что работа нашей конференции начинается на такой позитивной ноте, и я торжественно объявляю ее открытой.

Прежде всего, уважаемые участники, позвольте мне поздравить вас с открытием нашего научного форума, который призван

стать научной площадкой для решения насущных проблем прокурорской деятельности и правосудия.

С удовлетворением отмечу, что Сухаревские чтения, которые мы сегодня проводим в очередной раз, как уже отмечалось, стали ежегодными. Этого времени оказалось достаточно и для становления традиции, и для достижения значимых результатов, которые имеются практически по всем направлениям деятельности Университета.

Достаточно отметить, что по итогам работы предыдущих научных форумов были выработаны рекомендации, которые, к нашей чести, реализованы посредством проведения многочисленных научных исследований Университета, а также опубликования целого ряда работ. В связи с этим приведу лишь несколько примеров.

В 2015 г. участники конференции, учитывая рост преступности, в том числе и несовершеннолетних, обратили внимание на необходимость осуществления постоянного надзора за исполнением законов о профилактике правонарушений, а также на систематическое координирование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. По этой достаточно серьезной теме был проведен целый ряд научных исследований, по результатам которых подготовлено множество работ и среди них монография «Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества» под общей редакцией доктора юридических наук Р.В. Жубрина.

В 2016 г., принимая во внимание курс государства на профилактику правонарушений и преступлений, изменение законодательства в сфере профилактики правонарушений и роль в данной работе органов государства, была сформирована одна из рекомендаций, которая предполагала разработку показателей, характеризующих практику (состояние и тенденции) осуществления профилактики правонарушений в целях дальнейшего совершенствования этой деятельности. Авторский коллектив НИИ Университета, откликнувшись на новеллу в российском законодательстве, подготовил научный доклад «Место и роль прокуратуры в системе профилактики правонарушений в свете Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы про-

филактики правонарушений в Российской Федерации» для последующего использования в практических целях. Необходимо отметить также, что научные исследования в данном направлении продолжаются.

Деятельность органов прокуратуры в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека всегда оставалась приоритетной при планировании работы. Вместе с тем, учитывая рекомендации Сухаревских чтений 2016 г., в последующие годы значительное внимание уделялось деятельности органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных граждан. И уже в следующем году (2017 г.) были проведены соответствующие научные исследования, результатом которых стало опубликование научного доклада «Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов», а в 2018 г. под общей редакцией доктора юридических наук Н.В. Субановой вышла монография с одноименным названием.

Необходимо отметить, что за последние три года по планам работы Университета и его подразделений проведено более 150 научных исследований и в некоторых из них нашли свое отражение разработанные рекомендации по итогам Сухаревских чтений 2015–2017 гг.

В свою очередь тема сегодняшней конференции всегда была актуальной в проводимых научных исследованиях Университета. К примеру, можно привести работы из целого цикла публикаций по вопросам участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел в особом порядке, в производстве по пересмотру судебных актов арбитражных судов и многие другие.

Достаточно весомым, на наш взгляд, является и факт участия ректора Университета О.С. Капинус в работе научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации в качестве заместителя руководителя секции.

Кроме того, рекомендации Сухаревских чтений реализуются при подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов.

Здесь уместно привести пример участия работников Университета в подготовке проектов о внесении изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство.

Развернутые предложения были подготовлены, например, по проекту федерального закона «Об арбитражном (третейском) разбирательстве в Российской Федерации», а также по проекту Концепции единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в том числе его альтернативному варианту – Кодексу Российской Федерации об административной ответственности).

Экспертную оценку Университета получают не только законопроекты, находящиеся в стадии разработки и прохождения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, но и большой массив ведомственных организационно-распорядительных документов. В целом это позволяет обеспечить комплексный научно-правовой подход к формированию современной правовой материи, гарантировать поступательное развитие правоприменительной практики.

В связи с этим не случайно спикер Государственной Думы В.В. Володин предложил привлекать к экспертизе законопроектов ведущие вузы. Он отметил, что речь должна идти о научной экспертизе не только внесенных законопроектов, но и разрабатываемых законодательных инициатив, а также о расчетах конечных результатов и эффекта их правоприменения, иными словами, об оценке регулирующего воздействия. Наш Университет принимает самое активное участие в такой работе.

На фоне этого положительного аспекта в современных реалиях, безусловно, остаются проблемные вопросы, которые должны стать предметом нашего пристального внимания и обсуждения. Представляется, что конференция должна решить следующие взаимосвязанные задачи:

первая – это взыскательно проанализировать достигнутые результаты в данном направлении;

вторая – выработать общие подходы к реализации новых инициатив и проектов, которые характерны для современного периода деятельности прокуратуры и судов;

и, наконец, третья задача заключается в определении как актуальных, так и перспективных направлений деятельности прокуратуры и судов.

Уважаемые коллеги, предлагаю вам стать активными участниками рассмотрения волнующих нас вопросов. Полагаю, что обмен мнениями и опытом, совместное обсуждение обозначенных проблем позволят выработать эффективные пути их решения.

Желаю всем участникам конференции найти среди многообразия тем и докладов то, что будет интересно и полезно. Надеюсь, что дискуссия на секциях также будет плодотворной и конструктивной.

Успешной вам работы.

А.Я. Сухарев,
доктор юридических наук,
профессор

Уважаемые товарищи!

Спасибо за то, что поднимаете очень непростые вопросы, связанные с ролью прокуратуры в обеспечении правосудия. Особенно актуально это в контексте международной политической обстановки. В свое время приходилось заниматься данной проблематикой и те выводы, к которым я пришел, наталкивают на мысль о необходимости объединения усилий прокуратуры и других государственных органов для достижения более высоких результатов в работе.

Высказанный мною тезис подтверждается практикой. В последние годы во взаимодействии с Минюстом России и МИД России Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится большая работа по развитию договорно-правовой базы участия нашей страны в международном сотрудничестве в сфере уголовного судопроизводства, а также по имплементации положений международных договоров в российское законодательство.

Все это, несомненно, способствует осуществлению более продуктивного взаимодействия с зарубежными коллегами по вопросам выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам. К сожалению, с некоторыми странами на фоне антироссийской истерии на данный момент невозможно вести цивилизованный диалог. Например, наши запросы в Министерство внутренних дел Великобритании по поводу так называемого «дела Скрипалей» остаются без ответа. Вместе с тем надо понимать, что в глобальном мире независимо от отношений между государствами рано или поздно все равно приходится прибегать к выработке компромиссных решений.

Конечно же, нельзя забывать о той роли, которую играет научное сообщество в обсуждении наиболее острых и дискуссионных вопросов, связанных с правосудием и прокурорской деятельностью по его обеспечению. Мы, ученые-юристы, должны не только активно влиять на процессы, связанные с совершенство-

ванием судебной системы, но и участвовать в формировании правоприменительной практики как таковой.

Надеюсь, что сегодняшнее мероприятие будет этому способствовать.

Желаю вам успехов и благодарю за внимание!

ДОКЛАДЫ И ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ

А.Г. Халиулин,
заведующий кафедрой
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Роль прокурора в правосудии по уголовным делам

Тема сегодняшней конференции выбрана не случайно. Роль прокуратуры в уголовном правосудии, в особенности со времен Устава уголовного судопроизводства 1864 г., была предметом внимания представителей юридической науки. Среди них – великие русские процессуалисты А.Ф. Кони, В.Д. Спасович, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, И.Г. Щегловитов. Тогда, как известно, появилось состязательное судопроизводство, суд присяжных, адвокатура, чуть раньше – судебные следователи. На прокурора были возложены обязанности поддерживать обвинение в общих судебных местах. И в то же время прокуроры в Уставе уголовного судопроизводства именовались лицами прокурорского надзора и имели право принести протест на приговор суда как в интересах обвинения, так и в интересах осужденного. Хотя судебный следователь был по своему статусу членом окружного суда, предложения прокурора были для судебного следователя обязательными. Все материалы оконченого производства судебный следователь представлял прокурору, и прокурор решал вопрос о дальнейшем движении дела. При этом обвинительный акт прокурора являлся документом, в соответствии с которым обвиняемый предавался суду.

Упомянуть Устав уголовного судопроизводства приходится не случайно, поскольку в одобренной в 1991 г. Концепции судебной реформы в РСФСР содержалось множество ссылок на судебную реформу второй половины XIX в. К сожалению, авторы этой

концепции искаженно представляли роль прокуратуры как в уголовном судопроизводстве, так и в государстве в целом. Под лозунгами этой концепции уже в начале 2000-х гг. создавался и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 июля 2002 г.

А.Я. Сухарев возглавил в 2002 г. коллектив по написанию одного из первых комментариев к УПК РФ. Это был период, когда чуть ли не главной проблемой в уголовном процессе называлось якобы существующее всевластие прокуратуры, которая, по мнению некоторых ученых, была поставлена не только над следствием и над судом, что не позволяло реализовать принцип состязательности и равноправия сторон. Принцип состязательности был поставлен во главу угла, причем состязательность подавалась в англо-американском варианте. Отсюда, например, «особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с обвинением», когда впервые в отечественном уголовном процессе стали проводиться судебные процессы без судебного следствия. Да и некоторые авторы комментария увлекались новомодной англоязычной терминологией: предварительное слушание именовали «opening the case», судей – «коронными судьями». В этих условиях А.Я. Сухарев был совсем не номинальным научным редактором комментария, чье имя просто красовалось бы на обложке, хотя, казалось бы, при его огромных заслугах он имел на это право. Нет, Александр Яковлевич проводил обсуждение всех сложных и неоднозначных вопросов, при этом давал возможность всем высказаться, не оставлял эту работу и в выходные дни, стремясь, чтобы комментарий получился объективный, свободный от конъюнктурщины, а был, в первую очередь, ориентированным на правоприменителя и полезен на практике.

Последующее развитие уголовного судопроизводства показало, что отказ от главных свойств российского уголовного процесса как процесса континентального типа ломает всю логику уголовно-процессуальных отношений, поскольку для процесса континентального типа главным принципом является публичность, в то время как для англо-американского процесса – состязательность. В процессе континентального типа состязательность – это инструмент для выяснения истины. И это является в том числе целью деятельности прокурора.

В связи с этим нельзя не вспомнить слова Министра юстиции – Генерал-прокурора Н.В. Муравьева: «Чины прокуратуры приглашаются не упускать из виду, что всеглавнейшие задачи означенной их деятельности всегда и везде сводятся к двум совместным и одновременным стремлениям: раскрытию истины и охранению законов».

В «Циркуляре чинам судебного ведомства» (1900) Н.В. Муравьев писал: «Каждому уважающему себя деятелю суда должно быть всегда присуще сознание того, что обвиняемый еще не подсудимый, подсудимый еще не осужденный, а осужденный тот же человек и притом уже начавший искупление своей вины; что потерпевший доверчиво приходит к судебной власти просить защиты и правосудия; что свидетель, оторванный от личных своих занятий, своим показанием оказывает суду посильное содействие в поисках истины и, наконец, что суд – опора и охрана личности и права и потому должен быть чужд всякого их умаления или угнетения. Во всех своих действиях как публичных, так и не обставленных гласностью, как по форме, так и по содержанию, суд обязан подавать всем и каждому пример доступности и доброжелательства, учтивости и вежливости, спокойствия и сдержанности, умеренности и достоинства».

Эти свойственные российскому уголовному процессу начала – истина и законность, которые были придуманы совсем не в советский период, как писали некоторые авторы Концепции судебной реформы 1991 г., должны оставаться ориентиром и при дальнейшем развитии уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

В этих целях необходимо восстановить обязательное согласие прокурора на направление в суд ходатайств не только дознавателем, но и следователем, об избрании мер пресечения, продлении срока их действия, применении иных мер процессуального принуждения, производстве следственных действий на основании судебного решения.

Роль прокурора в уголовном правосудии определяется осуществлением им от имени государства уголовного преследования. В связи с этим прокурору должны принадлежать все полномочия по выдвижению обвинения и поддержанию его в суде, в том числе по определению квалификации преступления и объема

обвинения, прекращению уголовного дела и уголовного преследования. Безусловно, нелогичным в этом свете выглядит предоставление прокурору права прекращать уголовные дела, по которым проводилось дознание и которые поступили к прокурору с обвинительным актом, и отсутствие подобных полномочий по отношению к уголовным делам, поступившим к прокурору от следователя с обвинительным заключением. В результате суд прекращает до 20% направленных для рассмотрения уголовных дел, по абсолютному большинству которых такое решение могло бы быть принято прокурором в досудебном производстве.

Необходимо также исключить направление в суд уголовных дел минуя прокурора и возложение на суд не свойственных ему функций по прекращению уголовных дел в досудебном производстве, что появилось в УПК РФ в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ. Такой порядок был установлен при прекращении уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Должно быть сохранено обязательное участие прокуроров в рассмотрении всех уголовных дел во всех стадиях судебного производства, в том числе во вновь создаваемых апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции.

Федеральным законом от 11.10.2018 № 361-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (вступающим в законную силу с 1 июля 2019 г.) изменена процедура подачи кассационных жалоб и представлений. Они подаются через суд первой инстанции, который извещает о поступивших кассационных жалобе, представлении лиц, интересы которых затрагиваются такими жалобой или представлением, с разъяснением права подачи на эти жалобу или представление возражений в письменном виде, с указанием срока их подачи и направляет им копии жалобы, представления, а также возражений на них и уголовное дело с поступившими кассационными жалобой, представлением и возражениями на них в суд кассационной инстанции, о чем сообщается сторонам.

Статьей 401⁸ УПК РФ в редакции Федерального закона от 11.10.2018 № 361-ФЗ определено, что судья суда кассационной инстанции изучает кассационные жалобу, представление вместе с по-

ступившим уголовным делом и при отсутствии оснований для возвращения кассационных жалобы, представления в течение 20 суток выносит постановление о назначении судебного заседания.

Это также направлено на реализацию конституционного права на пересмотр приговора вышестоящим судом, так как в большинстве случаев исключается единоличное усмотрение судьи по поводу того, передавать ли жалобу или представление на рассмотрение суда кассационной инстанции или не передавать, как это было предусмотрено ранее. Таким образом, вводится принцип «сплошной» или «полной» кассации, когда жалоба или представление на приговор, вступивший в законную силу, в большинстве случаев безусловно передаются на рассмотрение суда кассационной инстанции.

Еще в «Систематическом комментарии» к Уставу уголовного судопроизводства отмечалось: «Приговоры могут быть пересмотрены как по жалобам участвующих в деле лиц, так и по протестам лиц, коим вверен прокурорский надзор (ст. 847, 934). Прокурорский надзор может приносить кассационные протесты как в интересах обвинения, так и в интересах подсудимого. Остальные могут просить об отмене приговора в части, затрагивающей их личные или имущественные права».

В связи с этим было бы целесообразно вернуть в наш уголовно-процессуальный закон протест прокурора. Представление вместо протеста, как известно, было введено в УПК РФ из ложно понимаемого тогдашними законодателями равноправия сторон. Никакого смысла в этом не было, так как протест (по УПК РСФСР), как и представление (по УПК РФ) не являются обязательными для вышестоящего суда и наравне с жалобой могут быть им как удовлетворены, так и отклонены. Вместе с тем «протест» более точно обозначает акт реагирования прокурора как представителя государства на судебное решение.

Целью участия прокурора в суде по уголовному делу должно быть установление истины и охранение законов.

О.Н. Ведерникова,
судья Верховного Суда
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Взаимодействие судей и прокуроров в решении вопросов, связанных с экстрадицией

Выдача (экстрадиция) лица для уголовного преследования или исполнения приговора – специальный институт взаимной правовой помощи по уголовным делам, важное средство международного сотрудничества в уголовном судопроизводстве, регулируемое Конституцией Российской Федерации, международными договорами и УПК РФ (гл. 54).

Согласно российскому законодательству решение о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства, находящихся на территории России, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства, принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем (ч. 4 ст. 462 УПК РФ).

Статистические данные свидетельствуют о том, что ежегодно Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассматривается около 1,5 тыс. запросов о выдаче, принимается решений о выдаче – около 1 тыс., подавляющее большинство из которых – о выдаче в страны СНГ.

Решение Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя о выдаче может быть обжаловано в верховный суд республики, краевой или областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области или суд автономного округа по месту нахождения лица, в отношении которого принято это решение, или его защитником (ч. 1 ст. 463 УПК РФ).

Постановление судьи об удовлетворении жалобы или об отказе в этом может быть обжаловано в апелляционном порядке в Судебную коллегию по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации (ч. 9 ст. 463 УПК РФ).

В 2017 г. наблюдался заметный рост числа жалоб на решения Генеральной прокуратуры Российской Федерации о выдаче, рассмотренных судами первой и апелляционной инстанций, число которых в судах первой инстанции достигло 220 (+63%), при этом Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрено 149 материалов о выдаче, что на 48% больше, чем в 2016 г. Удовлетворено в 2017 г. региональными судами 16% жалоб на решения о выдаче лица, Верховным Судом Российской Федерации 6% жалоб (в 2016 г. – 11,9%). В Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации в 2017 г. доля решений о выдаче лица составила 12% от числа решений, принятых в апелляционном порядке (1218). Таким образом, каждое восьмое принятое решение – это решение о выдаче лица.

Несмотря на относительно небольшую долю решений о выдаче в общем числе принимаемых судами судебных актов, их значимость определяется не столько числом, сколько ролью в международном сотрудничестве в борьбе с преступностью, в обеспечении общепризнанного принципа неотвратимости уголовной ответственности и наказания, предотвращении безнаказанности. Кроме того, у таких решений велика вероятность стать предметом обжалования в Европейском Суде по правам человека, который нередко усматривает в них нарушения прав человека, прежде всего ст. 3 Конвенции и защите прав человека и основных свобод о запрете пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Несмотря на то что в последнее время все чаще поднимается вопрос о целесообразности участия России в Совете Европы, значимость правозащитного аспекта проблемы экстрадиции, в том числе с учетом конституционных принципов и международных обязательств в рамках ООН, сохраняется.

С учетом изложенного, а также резкого роста числа жалоб на решения прокуратуры о выдаче, рассматриваемых Верховным Судом Российской Федерации, вопрос о взаимодействии судей и прокуроров в решении вопросов, связанных с выдачей, является актуальным. От эффективности такого взаимодействия зависит конечный результат рассмотрения жалобы на решение прокуратуры о выдаче лица, имеющий значение для выполнения международных обязательств по выдаче обвиняемых и осужденных.

В 2018 г. в Верховном Суде Российской Федерации в соответствии с планом работы на первое полугодие было проведено изучение судебной практики по делам об экстрадиции, которое выявило ряд проблем, возникающих как в судебной, так и в прокурорской деятельности при применении норм международного и российского права, регулирующих институт выдачи. Многие из этих проблем обусловлены несовершенством законодательства о выдаче, как российского, так и международного, в том числе пробелами в нормативном регулировании, а также выявившимися различиями в подходах судей и прокуроров к решению ряда связанных с экстрадицией вопросов.

Какие же это проблемы и в чем состоят эти различия?

1. *Исчисление срока содержания лица под стражей при избрании в отношении гражданина России, находящегося в международном розыске, в отношении которого решается вопрос о его выдаче в Россию, меры пресечения в виде заключения под стражу.* Генеральная прокуратура Российской Федерации считает, что, поскольку на момент принятия такого решения лицо находится под юрисдикцией иностранного государства, данную меру следует исчислять *с момента пересечения лицом государственной границы России.*

В Верховном Суде Российской Федерации полагают, что такой порядок исчисления указанного срока противоречит положениям международных договоров о выдаче, в том числе подп. «а» п. 2 ст. 12 Европейской конвенции о выдаче от 13.12.1957, согласно которому просьба о выдаче лица должна сопровождаться постановлением об аресте, *немедленно вступающим в силу.* Поэтому при избрании в отношении гражданина России, находящегося в международном розыске, в отношении которого решается вопрос о его выдаче в Россию, меры пресечения в виде заключения под стражу необходимо избирать данную меру на срок 2 месяца *с момента фактического задержания лица.* Нахождение лица на момент принятия такого решения под юрисдикцией иностранного государства для решения вопроса о мере пресечения правового значения не имеет.

2. Проблему для судов и выполнения международных обязательств по выдаче создают *длительные сроки принятия заместителем Генерального прокурора Российской Федерации реше-*

ния по запросу иностранного государства о выдаче лица, которые составляют порой до одного года, что приводит к освобождению лица из-под стражи в связи с истечением ее срока, после чего он, как правило, исчезает на просторах России еще до того, как будет рассмотрена его жалоба. В результате, несмотря на положительные решения прокуратуры и судов о выдаче требуемого лица иностранному государству, создаются препятствия для выполнения международных обязательств по выдаче лица.

Длительные сроки (свыше шести месяцев) принятия решения о выдаче лица вряд ли можно признать разумными, отвечающими требованиям ст. 6¹ УПК РФ, в том числе с учетом последующих двух судебных стадий рассмотрения жалобы на такое решение. Думается, что пора ориентироваться в этом вопросе на принятый в Евросоюзе максимальный срок для принятия прокуратурой решения о выдаче лица – 90 дней; такой же срок установлен и в Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 2002 г., так называемой Кишиневской конвенции, в которой Россия не участвует, но это не значит, что отдельные положения этого документа мы не можем заимствовать для целей эффективной выдачи.

Вряд ли является правильной имеющаяся практика после освобождения лица, ожидающего решения о выдаче, из-под стражи в связи с истечением ее срока незамедлительно привлекать данное лицо к административной ответственности за нарушение иностранным гражданином режима пребывания в Российской Федерации с последующим административным выдворением за пределы Российской Федерации. Особенно в тех случаях, когда еще не завершился процесс апелляционного обжалования решения о выдаче данного лица в Верховном Суде Российской Федерации.

3. Существуют различия в представлениях суда и прокуратуры об *обоснованности и мотивированности решения прокуратуры о выдаче лица*. Представляется, что такое решение должно содержать указания на наличие всех необходимых условий для выдачи лица и отсутствие оснований отказа в выдаче. Тем не менее в постановлениях прокуратуры о выдаче лица нередко имеются пробелы, затрудняющие судебную проверку жалобы на такое решение, приводящие к отложению судебного разбиратель-

ства с целью получения недостающих документов, а в некоторых случаях – и к отмене решений судов первой инстанции Верховным Судом Российской Федерации с направлением на новое судебное разбирательство.

Так, в решениях прокуратуры практически никогда не указывается наличие такого важного условия выдачи лица, как *гарантии иностранного государства соблюдать пределы уголовной ответственности выданного лица* (п. 1, 2 ст. 66 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., ст. 14 Европейской конвенции о выдаче 1957 г., п. 3 ч. 3 ст. 462 УПК РФ). Нередко в материалах такие гарантии отсутствуют как таковые, что является нарушением международного и российского права и препятствием для выдачи лица, которое приходится устранять в апелляционной инстанции.

К сожалению, в постановлениях о выдаче лица не указывается об отсутствии конкретных оснований отказа в выдаче лица, предусмотренных международным и российским правом, включая *отсутствие у лица статуса беженца* (принцип невозвращения преследуемых лиц), а также о том, *что в отношении данного лица на территории Российской Федерации за то же преступление не был вынесен приговор или постановление о прекращении производства по делу, вступившие в законную силу* (запрет привлекать к ответственности дважды за одно и то же), что предусмотрено ст. 56 Конвенции о правовой помощи 1993 г. и ч. 1 ст. 464 УПК РФ.

Также в постановлениях о выдаче и в представленных прокуратурой материалах, как правило, отсутствуют сведения о том, что *преступление, в связи с которым требуется выдача, не преследуется в порядке частного обвинения* (подп. «г» п. 1 ст. 56 Конвенции о правовой помощи 1993 г.), несмотря на то что данное обстоятельство является императивным основанием отказа в выдаче лица, которое должно быть подтверждено документально, т.е. соответствующей выпиской из закона иностранного государства, полученной от запрашивающего учреждения. В настоящее время такие документы в материалах о выдаче отсутствуют, что затрудняет проверку законности решения о выдаче лица.

Также в постановлениях о выдаче не *указываются гарантии соблюдения прав выданного лица в части неприменения пыток и жесткого обращения, обеспечения юридической и медицинской помощью*, предоставленные запрашивающим выдачу государством, что является весьма важным с позиций соблюдения прав человека при процедуре выдачи.

В целях повышения уровня обоснованности решения о выдаче лица представляется необходимым, чтобы все положения такого решения были подтверждены документально, а документы, полученные от запрашивающего государства, в том числе о состоянии иностранного законодательства и результатах процессуальных действий, были выполнены с соблюдением требований п. 3 ст. 7 Конвенции о правовой помощи 1993 г., а именно заверены подписью уполномоченного должностного лица иностранного государства и скреплены гербовой печатью запрашивающего учреждения, которую не может заменить печать Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Каковы действия суда при указанных обстоятельствах? Нередко суды первой инстанции не придают должного значения указанным выше недостаткам, полагаясь на компетентность прокуратуры в данном вопросе, тем более что решения по вопросам выдачи лиц занимают весьма небольшую долю в общем числе решений, ежегодно принимаемых судьями областных и равных им судов в порядке уголовного судопроизводства (в 2017 г. – 363 831). Решения по вопросам экстрадиции составляют 0,06% от общего их числа. Это значит, что в практике многих судей такие материалы встречаются весьма редко или даже не встречаются никогда.

В целях оказания практической помощи судьям в Верховном Суде Российской Федерации разработан специальный документ «Алгоритм действий суда первой инстанции при рассмотрении жалоб на решения Генеральной прокуратуры Российской Федерации о выдаче лица для уголовного преследования или исполнения приговора», в котором насчитывается 18 пунктов, содержащих сведения о поэтапных действиях суда при вынесении решения по рассматриваемому вопросу. Имеются также три приложения: Принципы выдачи лиц для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора; Особенности рас-

смотрения жалоб на решения об избрании или продлении в отношении лица, выдача которого требуется, меры пресечения; Особенности уголовного преследования лиц, выданных в Россию иностранным государством.

В чем задача суда при рассмотрении жалоб на решения о выдаче? В проверке законности и обоснованности данного решения, его соответствия законодательству и международным договорам Российской Федерации (ч. 6 ст. 463 УПК РФ). В этих целях суды ориентированы на проведение проверки представленных документов о выдаче лица в полном объеме, включая:

запрос иностранного государства о выдаче лица, его соответствие конвенционным требованиям;

документы, подтверждающие наличие условий для выдачи лица, установленных международным договором и УПК РФ;

документы, свидетельствующие об отсутствии оснований отказа в выдаче лица, установленных международным договором и УПК РФ.

В случае отсутствия необходимых сведений и документов их приходится восполнять в апелляционной инстанции, а именно в Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации. Поскольку апелляционная форма обжалования судебных решений допускает представление суду апелляционной инстанции документов, которые не были представлены суду первой инстанции, мы такие документы от участвующих при рассмотрении жалоб прокуроров принимаем.

Постепенно вырабатывается полное взаимопонимание с прокурорами Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации при Верховном Суде Российской Федерации в вопросе о том, что решение о выдаче лица для привлечения к уголовной ответственности должно быть законным и обоснованным, а недостатки, допущенные на первоначальных этапах, следует устранять. Так, 10 октября 2018 г. при рассмотрении в Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации жалобы И. на решение заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о его выдаче в Казахстан по ходатайству участвующего в деле прокурора были приобщены два документа: 1) выписка из УПК Республики Казахстан, подтверждающая, что деяния, инкриминируемые И., не относятся к кате-

гории дел частного обвинения; 2) заключение, поступившее из управления экстрадиции Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащее расчет суммы ущерба, причиненного в результате инкриминируемых И. 44 преступлений, из которого следует, что с учетом курса национальной валюты Казахстана – казахстанского тенге к рублю на момент совершения данных деяний их квалификация по УК РФ дана правильная, указанные деяния отвечают требованиям, предъявляемым к экстрадиционным преступлениям, и не являются административно наказуемым мелким хищением, которое выдачу не влечет.

Представленные документы позволили Судебной коллегии принять решение о законности и обоснованности постановления суда первой инстанции, оставившего жалобу И. на постановление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о его выдаче без удовлетворения.

С одной стороны, это пример эффективного взаимодействия судей и прокуроров в решении вопросов, связанных с экстрадицией, а с другой – свидетельство недостатков при принятии такого решения, которые следует устранять своевременно.

А.С. Червоткин,
судья Верховного Суда
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Некоторые вопросы участия прокурора в уголовной апелляции

1. Под апелляцией в уголовном процессе понимается обжалование заинтересованными лицами приговора или иного судебного решения, вынесенного судом первой инстанции, по фактическим и правовым основаниям в вышестоящий суд с целью его пересмотра. Это понятие состоит из двух частей. С одной стороны, это «*обжалование*», т.е. совокупность правил принесения апелляционных жалоб и представлений, а также действий суда

первой инстанции по их принятию и подготовке материалов дела для направления в суд апелляционной инстанции. С другой стороны, это «пересмотр», т.е. назначение дела к рассмотрению, а также сам процесс рассмотрения дела судом апелляционной инстанции и вынесения им решения.

Апелляционная форма судопроизводства в суде второй инстанции является наиболее универсальной и приспособленной к современным условиям общественной жизни. Она предполагает возможность пересмотра любых судебных актов, располагает всем возможным набором средств для пересмотра судебных решений вплоть до принятия новых решений взамен отменяемых, в том числе ухудшающих положение осужденного.

2. Принесение прокурорами апелляционных представлений является важным средством исправления судебных ошибок, а также инструментом, способствующим принятию по делу законных, обоснованных и справедливых судебных решений.

Право прокурора приносить апелляционные представления практически на все, включая промежуточные, судебные решения обусловлено наделением его в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и ст. 21 и 37 УПК РФ полномочиями по осуществлению от имени государства в публичных интересах уголовного преследования и поддержанию обвинения в суде¹.

В соответствии со ст. 389¹ УПК РФ право апелляционного обжалования судебного решения принадлежит государственному обвинителю и (или) вышестоящему прокурору. Причем если представления принесены и государственным обвинителем, и вышестоящим прокурором, то вне зависимости от содержания приведенных в них доводов рассмотрению подлежат оба представления.

Государственный обвинитель – это любое уполномоченное должностное лицо прокуратуры, включая прокурора соответствующего уровня и его заместителя, участвующее в рассмотре-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2016 № 2755-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лысаковского Дмитрия Ивановича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 108, статьями 389¹, 389⁹ и главой 45¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

нии уголовного дела в качестве такового в суде первой инстанции. Понятие «вышестоящий прокурор» в законе прямо не определено. Пунктом 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (далее – приказ № 465) применительно к апелляционному производству предписано «считать, что вышестоящий прокурор – вышестоящий по отношению к государственному обвинителю прокурор (его заместитель), имеющий в соответствии с уголовно-процессуальным законом право принести представление».

Как известно, прокуратура России представляет собой трехзвенную систему, в которой нижние звенья подчиняются вышшим. В соответствии со ст. 11 Закона о прокуратуре систему прокуратуры России составляют: Генеральная прокуратура Российской Федерации; прокуратуры субъектов Российской Федерации, а также приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры (прокуратуры среднего звена); прокуратуры городов и районов, а также другие территориальные, военные и иные прокуратуры (прокуратуры низшего звена).

Таким образом, если в качестве государственного обвинителя в суде первой инстанции принимал участие помощник прокурора района, вышестоящим прокурором является прокурор района или его заместитель, а также вышестоящие прокуроры и их заместители. Если же в качестве государственного обвинителя в суде первой инстанции принимал участие помощник прокурора прокуратуры среднего звена, вышестоящим прокурором является соответствующий прокурор или его заместители либо Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители. Иные должностные лица прокуратуры в качестве таковых выступать не могут.

Например, на приговор Свердловского областного суда апелляционное представление было подано Р. – и.о. начальника отдела государственных обвинителей прокуратуры Свердловской области. Постановлением судьи суда апелляционной инстанции, производство по нему было прекращено, поскольку указанное лицо в суде первой инстанции не участвовало, обвинение не поддерживало и в силу положений п. 31 ст. 5 УПК РФ не обладает правом апелляционного обжалования в качестве вышестоящего прокурора (поста-

новление судьи Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 07.10.2014 по делу № 45-АПУ14-58).

3. Компетенция должностных лиц прокуратуры в рассматриваемом аспекте зависит и от уровня суда, рассматривающего дело по первой инстанции. На практике иногда прокуроры прокуратур среднего звена поручают выступать в качестве государственного обвинителя в суде областного и соответствующего ему уровня работнику городской прокуратуры. В таких ситуациях в качестве вышестоящего прокурора апелляционное представление вправе принести прокурор именно среднего, а не низшего звена.

Так, на приговор Приморского краевого суда представление было принесено заместителем прокурора г. Уссурийска Приморского края. Возвращая дело в суд первой инстанции, судья суда апелляционной инстанции указал следующее. Заместитель городского прокурора Г. не участвовал в рассмотрении данного дела судом первой инстанции. По смыслу Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель вправе обжаловать судебное решение лишь в пределах своей компетенции. Поскольку приговор вынесен краевым судом, то право принесения на него представления принадлежит прокурору края и его заместителям¹.

4. Участвовавший на первоначальном этапе судебного разбирательства дела государственный обвинитель, если он впоследствии был заменен другим, теряет право принесения представления в суд второй инстанции.

Так, определением суда второй инстанции было прекращено производство по представлению прокурора Х. на приговор в отношении Г. и П. областного суда. Прокурор Х. принимала участие в рассмотрении уголовного дела в подготовительной части судебного заседания, однако затем была произведена замена государственного обвинителя. К участию в деле был допущен другой государственный обвинитель, который правом принесения представления на приговор не воспользовался².

¹ Постановление судьи Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 12.09.2013 по делу № 56-АПУ13-26.

² Определение Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 31.10.2003 по делу № 82-003-38.

5. В соответствии со ст. 389⁵ УПК РФ в случае пропуска срока принесения апелляционного представления по уважительной причине лица, имеющие право на их подачу, могут ходатайствовать о его восстановлении.

Уважительными причинами в судебной практике признаются причины, объективно препятствующие своевременной подаче представления. Их можно разделить на две группы: 1) обстоятельства личного характера, например тяжелая болезнь, служебная командировка государственного обвинителя; 2) причины процессуального характера, связанные с производством судебных действий (например, несвоевременное изготовление протокола судебного заседания, другие задержки, допущенные по вине суда).

Судебной практике известны случаи признания неуважительными причин пропуска сроков принесения представлений представителями прокуратуры.

Так, приговором областного суда от 24.06.2013 были осуждены К. и Ш., и уголовное дело 01.08.2013 направлено в Верховный Суд Российской Федерации с апелляционными жалобами осужденных. Между тем 25.09.2013 в областной суд поступило ходатайство заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о восстановлении срока на принесение апелляционного представления на данный приговор. В качестве причины пропуска срока было указано, что о результатах рассмотрения уголовного дела автору представления стало известно несвоевременно, а копия приговора была представлена только 19.08.2013. В восстановлении срока было отказано в связи с тем, что копия приговора в прокуратуру области была направлена своевременно. То, что подчиненные по службе автору представления должностные лица не уведомили его своевременно о вынесенном приговоре, не является уважительной причиной пропуска срока его апелляционного обжалования¹.

Неуважительной причиной был признан также пропуск срока в связи с очередным отпуском работника прокуратуры, участвовавшего в деле в качестве государственного обвинителя², а

¹ Определение Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 06.11.2013 по делу № 83-АПУ13-13.

² Определение Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 27.06.2013 по делу № 67-О13-35 // СПС «КонсультантПлюс».

также в связи с поздним получением прокурором заверенной надлежащим образом копии приговора, содержание которого ему было известно в том числе из полученной своевременно электронной его копии¹.

6. Законом (ст. 389¹² УПК РФ) предусмотрены правила обязательного участия в судебном заседании суда апелляционной инстанции государственного обвинителя и (или) прокурора.

Правило о возможности одновременного участия и государственного обвинителя, и прокурора объясняется наделением правом апелляционного обжалования судебного решения как государственного обвинителя, так и вышестоящего прокурора (ст. 389¹ УПК РФ). В заседании суда апелляционной инстанции в качестве представителя публичного интереса может принимать участие как государственный обвинитель, участвовавший в деле в суде первой инстанции, так и вышестоящий по отношению к нему прокурор (в тех случаях, когда они оба принесли апелляционные представления). Кроме того, в деле вправе участвовать (а в подавляющем большинстве случаев фактически и принимают участие) другие должностные лица прокуратуры, так называемые прокуроры-апелляторы – должностные лица соответствующего звена прокуратуры. Перечисленные должностные лица прокуратуры вправе участвовать в заседании суда апелляционной инстанции как все вместе, так и порознь. Однако в указанных законом случаях участие хотя бы одного из них является обязательным.

7. До последнего времени оставался дискуссионным вопрос о праве прокурора в суде апелляционной инстанции отказаться от обвинения и об обязательности для суда такого отказа.

Ясность в решение этой проблемы, на наш взгляд, внес Конституционный Суд Российской Федерации. Приговором городского суда Т. был осужден по ч. 1 ст. 318 УК РФ. В апелляционном представлении прокурора содержалась просьба об отмене приговора и оправдании Т. за отсутствием состава преступления. Участвующий в деле прокурор поддержал представление в суде апелляционной инстанции, который обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, суть которого сводилась к оценке обязательности для него позиции прокуратуры.

¹ Определение Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 21.06.2018 по делу № 205-АПУ18-11 // СПС «КонсультантПлюс».

Конституционный Суд Российской Федерации высказал следующие правовые позиции. Производство в суде апелляционной инстанции предполагает проверку правосудности состоявшегося решения суда первой инстанции. Он не может быть связан позицией государственного обвинителя, поскольку именно она является, по сути, предметом его оценки. Иное ставило бы его решение в зависимость от позиции стороны обвинения и делало бы невозможной проверку правосудности такого решения.

Прокурор не лишен возможности указывать на любые недостатки приговора, однако такое указание не может быть признано отказом от обвинения в смысле ст. 246 УПК РФ. Позиция прокурора в апелляционной инстанции об оправдании лица не является для суда обязательной и не влечет таких же последствий, как отказ прокурора от обвинения в суде первой инстанции. Если суд апелляционной инстанции придет к выводу об ошибочности позиции прокурора и установит, что вынесенный приговор является правосудным, он правомочен отказать в удовлетворении представления¹.

Таким образом, мнение участвующих в апелляционном рассмотрении уголовного дела лиц, включая прокурора, не является обязательным для суда. Даже если он полагает, что оспариваемый обвинительный приговор является незаконным, а осужденный подлежит оправданию. Предметом рассмотрения суда апелляционной инстанции является не предъявленное лицу обвинение, а постановленный судом первой инстанции приговор, его законность, обоснованность и справедливость. Позиция прокурора в суде апелляционной инстанции, конечно, подлежит учету, но она не является определяющей. Иначе прокурор имел бы неограниченное право отменять приговор суда.

8. Суд апелляционной инстанции (как и суд первой инстанции) ограничен предъявленным лицу обвинением. Судебное разбирательство производится в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 252 УПК РФ в пределах предъявленного лицу обвинения, поддержанного государственным обвинителем.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2017 № 2800-О «По запросу суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности положений части четвертой статьи 37, части седьмой статьи 246 и части первой статьи 389¹³ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

При установлении необходимости выхода за указанные пределы уголовное дело может быть возвращено прокурору. Это вправе сделать и суд апелляционной инстанции, но при наличии определенных условий.

Основанием возвращения дела прокурору могут послужить не только существенные нарушения уголовно-процессуального закона, но и неправильное применение уголовного закона. Неустранимым нарушением в суде апелляционной инстанции может быть ошибочная квалификация преступления органами предварительного расследования, которая требует применения уголовного закона о более тяжком преступлении. При этом должно соблюдаться правило о том, что судебное решение в сторону ухудшения положения осужденного апелляционным судом может быть отменено не иначе как по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего. При этом апелляционное представление необязательно должно содержать требование о возвращении дела прокурору.

Так, по приговору районного суда В. был осужден за совершение убийства по ч. 1 ст. 105 УК РФ. Приговор был оспорен прокурором в апелляционном порядке в связи с чрезмерной мягкостью назначенного наказания. Суд апелляционной инстанции установил, что в действиях обвиняемого усматриваются признаки более тяжких преступлений – убийства лица, находящегося в беспомощном состоянии, совершенного с особой жестокостью и сопряженного с разбоем, обвинение в совершении которых ему не предъявлялось. При этом ни в апелляционном представлении прокурора, ни в заявлении потерпевшего в судебном заседании вопрос об изменении обвинения на более тяжкое прямо не ставился.

Рассмотрев запрос Курганского областного суда, Конституционный Суд Российской Федерации высказал следующие правовые позиции. При наличии представления прокурора на приговор, в котором поставлен вопрос о необходимости учета отягчающего наказание обстоятельства и (или) об ужесточении наказания осужденному, а значит, об ухудшении его положения, суд апелляционной инстанции вправе (вне зависимости от отсутствия в представлении или жалобе вопросов о правовой оценке фактических обстоятельств дела) отменить приговор и вернуть уголов-

ное дело прокурору¹. При этом он вправе указать на обстоятельства, являющиеся основанием для квалификации действий обвиняемого как более тяжкого преступления. Это позволяет суду апелляционной инстанции избежать подтверждения юридической силы решения суда первой инстанции, которое он считает неправомерным.

О.Т. Анкудинов,
советник Генерального прокурора
Российской Федерации

О апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции

К сведению присутствующих. С Александром Яковлевичем мы знакомы давно. В мае 1985 г. меня перевели в Прокуратуру Союза ССР. Там я некоторое время под его началом и поработал. В то время, когда он был Генеральным прокурором Советского Союза.

С Днем рождения Вас, Александр Яковлевич! Всего Вам самого доброго! Благополучия и многих лет жизни!

Перехожу к объявленной организаторами настоящего мероприятия теме моего выступления: «Об апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции».

У меня идея учреждения этих судов вызвала недоумение изначально.

В пояснительной записке к закону об этих судах, подготовленному в Верховном Суде Российской Федерации, было заявлено, что «...в настоящее время возникла объективная необходимость создания... структурно самостоятельных кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции... в целях максимального обеспечения их независимости и самостоятельности при рассмотрении... жалоб и представлений... деятельность которых

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2016 № 15-О «По запросу Курганского областного суда о проверке конституционности положений статьи 252, части первой статьи 389¹³, части третьей статьи 389²⁰ и части первой статьи 389²⁴ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

не будет осуществляться в том же субъекте и, тем более, в том же суде... Структурное выделение ... самостоятельных кассационных и апелляционных судов, не связанных рамками административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, позволит усовершенствовать инстанционное устройство судов общей юрисдикции и оптимизировать судебную нагрузку...».

Как можно заметить, в записке были обозначены цели учреждения еще одного «регулярного» уровня судебных органов и фактически ничего не говорилось о том, каким образом эти суды помогут указанные цели достичь.

Между тем понимание того, как функционируют суды, с высокой степенью точности позволяет утверждать, что в результате произведенных изменений никаких позитивных прибавлений ни в «независимости и самостоятельности» судов, ни в «оптимизации» их нагрузки не произойдет.

Будут потери. В первую очередь связанные со сроками судопроизводства, с доступом к новым судебным образованиям, с непосредственным полноценным участием сторон и иных заинтересованных лиц в судебных заседаниях, со стоимостью такового участия, с «единой законностью» и т.д.

Между тем правовых и организационных предпосылок для самостоятельной, независимой и профессиональной деятельности суда и судей в нашей стране создано немало. Российские судьи обладают должной квалификацией, умеют работать с необходимой эффективностью.

В подтверждение можно сослаться на статистику ЕСПЧ, юрисдикция которого распространяется на 47 европейских государств. Количество проигранных в ЕСПЧ споров каждым из государств, допустим, из расчета на 10 тыс. их жителей свидетельствует о том, что Россия по числу дел, разрешенных Судом не в ее пользу на обозначенную единицу населения, далеко не из худших. Причем по любым параметрам. Смотри Annual Reports ЕСПЧ за последние годы.

Российские суды, разумеется, не идеальны, но создать совершенство заведомо невозможно.

Идеальных судов нет и быть не может. Причем нигде и никогда.

Не приведут перестроения в судебной системе и к «оптимизации нагрузки», если, конечно, не понимать под оптимизацией простое сокращение числа дел, приходящихся на одного работника.

Статистическое сокращение нагрузки на судью в среднем по стране, возможно, и произойдет, если, конечно, будет выделено сколько-то дополнительных штатных единиц. Но это явно не оптимизация.

Авторы закона уверены в том, что пребывание апелляционной и кассационной инстанций внутри субъекта Российской Федерации ставит их в зависимость от местных влияний. Размещение же названных судебных функций за пределами субъекта это влияние якобы устранил.

Выглядит такая уверенность наивно.

Хотя бы потому, что для 99,9% общего числа уголовных дел, рассматриваемых в России, апелляция как была в субъекте Российской Федерации, так в субъекте и останется. После апелляции судебное решение вступает в законную силу. Соответственно именно апелляционные, а не кассационные суды формируют практику в регионах. Они же это и дальше будут делать.

Что же касается уголовных дел, подсудных областными и равным им судам, то эти дела, минуя создаваемый третий инстанционный уровень судебных органов (кассационные суды общей юрисдикции), по-прежнему в кассационном порядке будут пересматриваться Верховным Судом Российской Федерации. То есть для уголовных дел областной подсудности, которых в общей массе чуть более 0,1%, решено сохранить кассационное обжалование, как и сейчас, сразу в высший судебный орган страны.

Но вот апелляционный пересмотр этих же дел будет осуществляться не Верховным Судом России, а создаваемыми пятью апелляционными судами общей юрисдикции.

Опасения по поводу зависимости кассационной инстанции суда субъекта Российской Федерации от местных влияний бездоказательны.

Вызывающей доверие информации о такого рода воздействии на кассационную инстанцию указанных судов, которое к тому же сказалось бы на их судебных решениях, никто представить не может. Нет такой информации и в уголовных делах о преступлениях против правосудия.

Из сказанного напрашивается следующий вывод. Кассационный суд, если уж решено вывести кассацию из субъекта Российской Федерации, правильнее было бы сделать для всех судов и для всех дел без исключения один. И этот суд должен быть в составе Верховного Суда Российской Федерации.

Возможность обжалования в этот Суд должна быть ограничена строго определенными основаниями, связанными с фундаментальными нарушениями закона. Никакой «сплошной» или «безусловной» кассации не должно быть, иначе кассация превратится в нечто фарсовое, искажающее самую суть этой судебной процедуры.

Кстати, в процедуре пересмотра в порядке так называемой сплошной кассации заложена заведомая нечестность – обжаловать итоговое решение можно практически по любому основанию, а вот отменить или изменить его можно только в связи с существенными нарушениями закона или невыполнением обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве.

Удивляет и учреждение двухуровневой кассации. Два уровня разбирательства одного и того же дела по одним и тем же правилам – дорогостоящее и небезвредное пренебрежение здравым смыслом. Посягающее к тому же на правовую определенность судебного решения, его стабильность. Затрудняющее его исполнение. Провоцирующее злоупотребления правом на обжалование и т.д.

Неоправданность второго уровня кассации выглядит еще более неоправданно и из-за того, что в этом же судебном органе, т.е. в Верховном Суде Российской Федерации, сохраняется надзорная инстанция – его Президиум. С теми же и даже более широкими процессуальными возможностями.

Нет никаких сомнений в том, что избирательная кассация для всех дел без исключения по своим количественным объемам Верховному Суду Российской Федерации вполне была бы под силу.

Во всех случаях иррационально выглядит воплощенная в законе идея о раздельном кассационном обжаловании промежуточных и итоговых судебных решений. При условии, что обжалование по любому поводу любого итогового решения с обязательностью породит кассационное разбирательство дела в полном объеме (сплошная кассация).

Это же очевидно, что оценка целого (итогового) невозможна без оценки законности его части (промежуточного). Законность итогового решения находится в прямой зависимости от законности промежуточного. Уже хотя бы поэтому их и нельзя разделять.

Совсем необъяснимо решение о создании пяти апелляционных судов общей юрисдикции.

Такие из заявленных целей, как «устранение местного воздействия» или «оптимизация нагрузки» и т.д., к ним никак не подходят.

Эти суды предназначены для дел областной подсудности, которые в настоящее время рассматриваются в апелляционном порядке Верховным Судом.

Возможность какого-то «местного влияния» на Верховный Суд Российской Федерации трудно себе представить.

С «нагрузкой» по этим делам в Верховном Суде тоже все в порядке.

В настоящее время Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, состоящей фактически, включая начальство, из 35–40 судей самой высокой квалификации, рассматривается в апелляционном порядке до 1500 дел в год. Эти же судьи делают многое другое, в том числе разрешают тысячи кассационных и надзорных жалоб, готовят дела для слушания Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

И вот это количество дел, успешно разрешаемых в высшем судебном органе страны лучшими судьями России, по каким-то причинам предлагается у них отобрать и распределить между 5 самостоятельными апелляционными судами общей юрисдикции.

Совокупная численность судей в этих судах будет свыше 180 человек. К ним следует добавить такое же число их помощников, а также сотрудников аппарата судов, обслуживающий персонал и прочее.

Кроме того, здания, всевозможная техника, автомобили и т.п., которые постоянно надо поддерживать в рабочем состоянии.

Затраты разовые и долгосрочные будут очень солидные. Уверен, они значительно превзойдут те, что были указаны в сопровождавших законопроекты расчетах.

Без сомнения, еще много больше средств потребуется для учреждения и содержания 9 кассационных судов общей юрисдикции.

Ко всем этим судам еще надо добавить один апелляционный военный суд с 25 судьями и один кассационный военный суд с 17 судьями.

Из-за рассредоточенности апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции по территории страны значительно усложнится доступ к ним субъектов судопроизводства, заинтересованных в личном участии в судебных заседаниях.

Замена непосредственного присутствия в суде видеосвязью и т.п., которую авторы реформирования приравнивают к полноценному решению проблемы, как это уже было не раз, натолкнется на позицию ЕСПЧ и нашего Конституционного Суда, которые по этому поводу неоднократно заявляли о том, что личное участие заинтересованного лица в судебном разбирательстве не может быть подменено его суррогатом.

Но основные трудности породит не столько новая судебная инстанция как таковая, сколько сочетание структурных изменений в судебной системе и конкретных полномочий составляющих ее судебных уровней.

Как уже отмечалось, возникнут сложности с доступом к новым судебным образованиям. Для многих участников судопроизводства эти сложности могут оказаться непреодолимыми, в том числе из-за отсутствия средств на дорогу.

Дорога точно станет длиннее. Практически до каждого из апелляционных или кассационных судов общей юрисдикции с местом дислокации помимо Москвы во Владивостоке, в Кемерово, Краснодаре, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Пятигорске, Санкт-Петербурге, Самаре, Сочи, Челябинске, городском округе Власиха Московской области, из подавляющего числа российских регионов придется добираться через Москву. Например, из Якутии во Владивосток.

Изменения в Уголовно-процессуальный кодекс, т.е. в правила, по которым эти суды будут работать, тоже внесены. Совет Федерации соответствующий закон одобрил.

Уверен, очень немного времени понадобится для того, чтобы понять, что с этими судами мы внесли в уголовный процесс нечто удивительное.

Точно также уверен, что корректировать созданное придется обязательно.

В первую очередь поправки должны коснуться того, что и как может быть обжаловано в кассационные суды общей юрисдикции.

Необходимо со всей решительностью отказаться от отдельного обжалования итоговых и промежуточных судебных решений. И вообще отказаться от деления судебных решений на итоговые и промежуточные, хотя бы для целей кассационного оспаривания. Оспариваться должно конечное решение по делу и, соответственно, все, что определяет его законность и обоснованность.

Если положение об обжаловании итогового решения в кассационный суд общей юрисдикции, с безусловностью возбуждающий кассационное производство (сплошная кассация) и тем самым превращающий этот суд в третью ординарную (или регулярную) инстанцию, сохранится, тогда срок вступления оспариваемого решения в законную силу необходимо связать с обжалованием именно в этот, а не в апелляционный суд.

Невозможно приступить к исполнению приговора, в отношении которого в случае обжалования будет с обязательностью запущен механизм пересмотра. Сама по себе процедура кассационного разбирательства не позволит это сделать.

А если иметь в виду, что, исходя из нынешнего содержания закона, по каждому делу возможно не одно единственное обжалование в кассационный суд общей юрисдикции, причем не только разными лицами, но и одними и теми же, но по разным основаниям, да еще и в разное время и т.п., то процесс кассационного пересмотра дела при определенной заинтересованности может превратиться в нечто бесконечное и иногда издевательское.

Во избежание подобного развития событий и в целях упорядочивания деятельности третьей судебной инстанции (кассационных судов общей юрисдикции) необходимо установить разумный срок для реализации права на обжалование.

Например, 30 суток со дня принятия решения судом первой инстанции, если решение не было оспорено в апелляционном порядке. И 20 суток со дня принятия решения апелляционным судом.

Разумеется, о принесении кассационной жалобы должны быть извещены все заинтересованные лица (ст. 389¹ УПК РФ) и т.д.

Это тот минимум, который позволил бы ситуацию с произведенными изменениями привести в более или менее рациональное состояние.

ВЫСТУПЛЕНИЯ НА СЕКЦИОННЫХ ЗАСЕДАНИЯХ

Секция 1. Теоретические аспекты

А.Ю. Винокуров,
главный научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Функция участия прокурора в рассмотрении дел судами: к вопросу о названии и содержании

В настоящее время среди ученых, специализирующихся на прокурорской тематике, нет разногласий по поводу того, что современная характеристика деятельности прокуратуры Российской Федерации основывается не только на прокурорском надзоре, но и на других видах деятельности, получивших в теории название «функции». К одной из признаваемых практически всеми исследователями функций относится и *участие прокурора в рассмотрении дел судами*. Данный постулат имеет прежде всего законодательную основу, поскольку согласно п. 3 ст. 1 действующего Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации *участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами*, а разд. IV так и называется «Участие прокурора в рассмотрении дел судами».

Следует подчеркнуть, что и в советский период участие прокуроров в рассмотрении дел судами предусматривалось процессуальным и иным законодательством. Например, ст. 23 Положения о прокурорском надзоре, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 (далее – Положение 1955 года), на Генерального Прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагалось:

участие в рассмотрении уголовных и гражданских дел в судебных заседаниях и дача заключений по вопросам, возникающим во время судебного заседания;

предъявление исков в порядке гражданского судопроизводства или гражданских исков в уголовном судопроизводстве и поддержание исков в суде, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и законных интересов граждан;

принесение в порядке, установленном законом, протестов на незаконные и необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов;

дача заключений по уголовным и гражданским делам, рассматриваемым вышестоящим судом по жалобам и протестам.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что указанные полномочия регламентировались в Положении 1955 г. гл. IV «Надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов». Это обстоятельство обуславливало соответствующий подход и при структурировании прокурорской деятельности в учебниках по дисциплине «Прокурорский надзор» того периода, хотя уже тогда были заметны импровизационные подходы к названиям. Так, в самом первом таком издании речь шла о главах седьмой «Судебный надзор прокуратуры по уголовным делам» и восьмой «Судебный надзор прокуратуры по гражданским делам»¹, автором которых являлся В.Г. Лебединский. В свою очередь в классическом учебнике, выдержавшем несколько изданий, В.К. Звирбулем и В.А. Ивановым были представлены соответственно гл. VII «Надзор за соблюдением законности при рассмотрении судами уголовных дел» и VIII «Надзор за соблюдением законности при рассмотрении судами гражданских дел»². Как видим, и здесь авторская интерпретация несколько расходилась с официально закрепленным в Положении 1955 г. названием главы, однако признаемся, что указанные ученые более удачно сформулировали понятийный аппарат.

¹ *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / под общ. ред. зам. Ген. Прокурора СССР В.А. Болдырева. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. С. 148, 181.

² *Прокурорский надзор в СССР: учебник.* Изд. третье, испр. и доп. М.: Юрид. лит., 1973. С. 202, 249.

В ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» (далее – Закон о прокуратуре СССР) среди основных направлений деятельности прокуратуры фигурировал *надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах*, и аналогичное название было у гл. 3, что представляло собой, на наш взгляд, более грамотно сформулированное перефразирование аналогичных по своей сути норм Положения 1955 г., подтверждающее превращенность надзорной доминанте в структуре прокурорской деятельности советского периода.

При этом отметим, что в учебной литературе позднего советского периода, основанной на нормах Закона о прокуратуре СССР, авторы старались придерживаться законодательно установленной терминологии. Так, в ведомственном учебнике¹ присутствовала гл. 10 «Надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах», а В.И. Басков в своем индивидуальном издании² по понятной только указанному автору причине гл. VII и VIII назвал неединообразно – «Надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах» и «Прокурорский надзор при рассмотрении гражданских дел в судах», но в целом не отклонился от законодательно обозначенного понятийного аппарата.

Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (первоначальная редакция ныне действующего Закона о прокуратуре, действовавшая до конца 1995 г.) в п. 2 ст. 1 определял, что *прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами*, а название разд. IV «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», как было отмечено выше, сохранилось до настоящего времени. Данное обстоятельство, как отмечали и отмечают многие современные авторы, было обусловлено реализацией концептуальных подходов, связанных с реформированием системы правосудия, в том числе и в плане обеспечения его подлинной независимости, что предполагало не в последнюю очередь отказ от культивировавшейся в советское время на законодательном уровне надзорной роли прокурора, не позволявшей судам в полном объеме почувствовать себя третьей властью.

¹ *Прокурорский надзор в СССР: учебник / под общ. ред. А.Г. Горного. М.: Воен. Краснознаменный ин-т, 1981.*

² *Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР: учебник. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 173, 226.*

Вместе с тем хотелось бы подчеркнуть, что непосредственно в процессуальном законодательстве надзорный атрибут прокурора – *протест* был исключен лишь в начале 2000-х гг., когда последовательно вступили в силу Уголовно-процессуальный (2002 г.) и Гражданский процессуальный (2003 г.) кодексы. А непосредственно в Законе о прокуратуре опротестование судебных решений до сих пор фигурирует в ст. 1 и 36, что свидетельствует о непозволительно затянувшейся паузе законодателя, которая, впрочем, не умаляет приоритетной роли процессуального законодательства в этом вопросе, где протест как акт прокурорского реагирования отсутствует в принципе.

Тем не менее отметим, что на протяжении практически всех 1990-х гг. (до 1997 г.) фактическим монополистом в издании учебной литературы по прокурорскому надзору был упоминавшийся выше профессор В.И. Басков, который и в 1998 г. (возможно, по инерции, сохранившейся от позднего советского периода) в авторском учебнике называл гл. VI и VIII соответственно «Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах» и «Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении гражданских дел в судах»¹. В то же время в первый альтернативный учебник² в 1997 г. была включена гл. VIII «Участие прокурора в рассмотрении дел», в которую вошли параграфы, посвященные соответственно вопросам участия прокурора в рассмотрении уголовных и гражданских дел, дел арбитражными судами. К слову, этому учебнику при переиздании в дальнейшем в издательстве «Юрайт», несмотря на появление за последние годы более десятка других авторских коллективов и индивидуальных авторов профильной учебной литературы, довелось играть роль «законодателя моды», поскольку именно в нем за нашим авторством впервые были освещены такие направления, имеющие отношение к рассматриваемой проблематике, как:

*участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях*³;

*участие прокурора в конституционном судопроизводстве*⁴.

¹ Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учеб. для вузов. М.: Зерцало, 1998. С. 236, 322.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ, 1997.

³ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. 4-е изд. М.: Юрайт, 2003.

⁴ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. 7-е изд. М.: Юрайт, 2007.

Нами предложено называть рассматриваемую функцию как *участие прокурора в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве*¹.

Вместе с тем для раскрытия заявленной проблематики целесообразно обратиться к позиции других авторов.

Например, признанный авторитет в науке о прокурорской деятельности последних десятилетий профессор В.П. Рябцев отмечал, что «самостоятельным видом государственной деятельности прокуратуры является *функция участия представителей прокуратуры во всех видах судопроизводства*»², которая реализуется в рамках судебного производства по уголовному делу путем поддержания государственного обвинения. При этом им же оговаривалось, что «всеми... признаками самостоятельной функции обладает *осуществляемое прокуратурой уголовное преследование за совершение преступлений*»³. То есть указанный автор относил один и тот же функциональный вид деятельности сразу к двум функциям – *уголовному преследованию и участию прокурора в рассмотрении дел судами* в случае с позиционированием деятельности по поддержанию государственного обвинения, что едва ли можно признать правильным.

Близкой нашим подходам является позиция, изложенная в фундаментальной работе М.С. Шалумова⁴, который в гл. 4 «Производные от надзора функции прокуратуры»⁵ рассматривает:

- *уголовное преследование* (§ 4.1). Функциональный статус этой деятельности не вызывает споров у научной общественности, однако имеются разные подходы к ее содержанию;

- *участие прокурора в обеспечении законности судебных постановлений по гражданским, арбитражным и административным делам и в конституционном судопроизводстве* (§ 4.3).

¹ См.: *Прокурорский надзор: учебник (углубленный курс)* / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2014.

² См.: *Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд. М.: НОРМА ИНФРА-М, 2011. С. 87.*

³ Там же. С. 86.

⁴ См.: *Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.*

⁵ Не оспаривая «доминирующей» роли прокурорского надзора в структуре прокурорской деятельности, тем не менее едва ли согласимся с характеристикой других функций прокуратуры как «производных» от функции прокурорского надзора.

Приведенное название функции выглядит несколько двусмысленным, поскольку при буквальном прочтении позволяет говорить о том, что прокурор обеспечивает законность, в том числе и в конституционном судопроизводстве, что, конечно же, неверно. В определенной мере реабилитирует цитируемого автора то, что на момент представления диссертации к защите действовали до-реформенные (принятые в 1960-е гг.) кодифицированные законодательные акты, в которых, как мы уже отмечали выше, еще присутствовало понятие протеста как формы реагирования на незаконные и необоснованные решения суда.

Кроме того, в гл. 5 «Перспективы развития и изменения функций прокуратуры в Российской Федерации» диссертации М.С. Шалумова рассматриваются функции:

- *защиты публичных интересов в судопроизводстве* (§ 5.4).

Очевидно, данное название в определенной мере корреспондирует приведенному нами выше названию *участие прокурора в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве*. Однако в суде прокурор защищает не только *публичные* (государственные и муниципальные) интересы, но и интересы *личные* (конкретных граждан) и *общественные* (неперсонифицированные или неопределенного круга лиц). Если следовать логике, то это обстоятельство должно влечь за собой наличие еще двух функций, связанных с участием прокурора в судопроизводстве, что, конечно же, неверно.

В учебной литературе последних лет отсутствует единообразие в отражении понятийного аппарата, в силу чего имеются различные интерпретации авторских коллективов, в том числе далекие от законодательно закрепленной терминологии.

Так, Н.П. Кириллова в гл. 8 «Участие прокурора в судебном рассмотрении гражданских и арбитражных дел»¹ рассматривает соответственно *участие прокурора в гражданском процессе* и *в арбитражном судопроизводстве*². Подчеркнем, что на момент выхо-

¹ Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2016.

² Подчеркнем, что в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, т.е. *арбитражного судопроизводства* как легального понятия *не существует* (арбитражное процессуальное законодательство оперирует понятием «судопроизводство в арбитражных судах»).

да этого учебника в 2016 г. уже вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. При этом в параграфе 4.4 указанный автор относит к «особым видам деятельности» (т.е. не наделяет статусом функции) *участие прокурора в судебном рассмотрении гражданских дел и участие прокурора в арбитражном судопроизводстве*.

Несколько ранее в другом учебнике¹ наряду с гл. 18 «Участие прокурора в гражданском процессе» и 20 «Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве» выделялась гл. 21 «Участие органов прокуратуры в конституционном (уставном) судопроизводстве». Напомним, что слово «уставное», несмотря на достаточную распространенность в названиях и содержании публикуемых работ, а также наличие самих уставных судов в отдельных субъектах Российской Федерации, находится за рамками приведенных нами положений ст. 118 Конституции России, в силу чего имеет тот же неофициальный статус, что и арбитражное судопроизводство. К сожалению, в начальных главах структура прокурорской деятельности авторами не выделяется, и лишь в 1.2 «Система курса «Прокурорский надзор в РФ» доцентом О.В. Качаловой говорится о включении в Особенную часть данного учебника «участия прокурора в рассмотрении дел судами»².

В еще одном учебном издании³ в гл. 10 «Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел» помимо прямо указанных в заголовке направлений включен параграф 10.3 «Сущность, задачи и полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». В данном подходе видится определенное созвучие высказанной нами выше позиции, если бы не одно важное обстоятельство. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется не только судами, но и многочисленными органами административной юрисдикции и их должностными лицами, что, безусловно, требует уточнения. В параграфе 1.4, автор которого не указан, на *общей схеме функций (основных направлений деятельности) прокуратуры* присутствует «участие в рассмотрении дел судами»⁴.

¹ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник* / под общ. ред. А.Н. Савинкова. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2011.

² Там же. С. 17.

³ *Прокурорский надзор: учебник и практикум для СПО* / под общ. ред. М.П. Полякова. М.: Юрайт, 2016.

⁴ Там же. С. 26.

В учебнике «уральской» школы прокурорской науки в гл. 18 и 19 соответственно рассматриваются вопросы участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел¹, но не уделяется внимания конституционному судопроизводству, а равно и административному, которое ко времени выхода книги уже обрело вполне конкретные законодательные очертания, о чем говорилось выше. При этом обращает на себя внимание оригинальный подход, изложенный профессором Е.Р. Ергашевым в параграфе 1.3 «Функции, направления и отрасли прокурорской деятельности», где выделяются «три направления содействия правосудию в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве»².

В 2016 г. впервые увидело свет издание еще одной формирующейся профессиональной научной школы – Института прокуратуры Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), в котором присутствует единая гл. 20 «Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе»³, где также не высказана позиция относительно конституционного и административного судопроизводства, хотя в параграфе 6.2 среди *видов деятельности современной российской прокуратуры* профессор В.Г. Бессарабов выделяет «участие в предусмотренных федеральным законодательством процессуальных формах в конституционном, гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводстве»⁴.

Таким образом, анализ содержания перечисленных учебных изданий показывает, что в науке о прокурорской деятельности до настоящего времени имеют место ряд негативных тенденций, а именно:

1) нет единого мнения о функциональном статусе участия прокурора в рассмотрении дел судами, т.е. далеко не все рассматривают эту деятельность как функцию российской прокуратуры;

¹ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник и практикум / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. 3-е издание. М.: Юрайт, 2016.*

² Там же. С. 24.

³ *Прокурорский надзор: учебник и практикум / под ред. А.Ф. Смирнова и А.А. Усачева. М.: Юрайт, 2016.*

⁴ Там же. С. 101.

2) отсутствует единообразный подход к названию рассматриваемой функции;

3) различные авторы наполняют функцию разным содержанием;

4) оставляет желать лучшего использование понятийного аппарата, который применяется без оглядки на нормативные положения Конституции Российской Федерации и законодательных актов, что формирует не вполне правильные знания у студентов и будущих ученых.

На фоне приведенных подходов в завершение своего краткого экскурса позволим себе, не претендуя на исключительность, высказать собственное мнение о содержательной стороне функции прокуратуры, которую выше мы обозначили как *участие прокурора в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве*, со ссылкой на учебник¹, являющийся прямым «наследником» упомянутого выше издания 1997 г.

Сразу же отметим, что участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел мы, принимая во внимание позицию законодателя, раскрываем в рамках такой функции, как *уголовное преследование* (см. одноименную гл. 15). Соответственно в гл. 16 «Участие прокурора в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве»² последовательно в самостоятельных параграфах излагаются:

участие прокурора в конституционном судопроизводстве (в том числе и в рассмотрении дел уставными судами);

участие прокурора в гражданском судопроизводстве;

участие прокурора в административном судопроизводстве;

*участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами*³;

участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях. Это направление по вине законодателя также осталось вне рамок традиционного судопроиз-

¹ *Прокурорский надзор: учеб. для академического бакалавриата и специалитета* / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. В 2 т. Т. 2. 14-е изд. М.: Юрайт, 2017.

² Там же.

³ Напомним, что этот вопрос в силу незыблемости рассмотренных конституционных положений формально остался вне рамок традиционных видов судопроизводства, но арбитражное процессуальное законодательство и его применение являются данностью.

водства, но имеет отношение к деятельности как судов общей юрисдикции (включая мировых судей), так и арбитражных судов. В то же время нельзя не отметить один важный нюанс.

В случаях, когда прокурор в суде (арбитражном суде) поддерживает собственную инициативу, связанную с сопровождением им же возбужденного дела об административном правонарушении, речь идет об осуществлении такой функции, как административное преследование. За исключением данной оговорки однозначно можно говорить о рассматриваемой в настоящей статье функции.

Таким образом, с учетом современного состояния законодательства нами сформулированы подходы к системному пониманию роли прокурора в рассмотрении дел судами в общей структуре прокурорской деятельности, которые подразумевают отказ от традиционного упрощенчества и исключают вольную трактовку ключевых правовых понятий.

В.Б. Ястребов,
профессор кафедры Московского
государственного университета
имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук,
профессор

Проблемы участия прокурора в конституционном судопроизводстве

Обсуждение проблем участия прокурора в конституционном судопроизводстве является необходимым и своевременным. Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) и прокуратура России выполняют внушительный объем работы по укреплению законности и правопорядка. В КС РФ ежегодно поступает порядка десяти тысяч жалоб и заявлений российских граждан, граждан иностранных государств, лиц без гражданства, юридических лиц, запросов судов, представителей органов законодательной и исполнительной власти. За сравнительно короткий период своей деятельности КС РФ с 1995 г. по 1 января 2018 г.

рассмотрел в судебных заседаниях свыше 4200 обращений заявителей, принял итоговые решения в отношении около 550 дел. В соответствии с решениями КС РФ скорректированы десятки законов. КС РФ регулярно направляются послания Федеральному Собранию Российской Федерации.

Интенсивную работу по укреплению законности, защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства осуществляет прокуратура Российской Федерации. В 2017 г. органы прокуратуры выявили более 4 млн нарушений закона, направлено в суды более 620 тыс. исков, внесено около 800 тыс. представлений. По инициативе прокуроров привлечено к административной ответственности свыше 250 тыс. лиц.

Представляя различные сферы правового обеспечения жизнедеятельности общества, КС РФ и органы прокуратуры имеют сходство в большей части своих основных черт. КС РФ и прокуратура олицетворяют контрольное начало в системе правовой охраны государства. Практически полностью совпадают их цели. Общими являются принципы деятельности КС РФ и прокуратуры: законности, независимости, гласности. Совместимы обуславливаемые целями их деятельности задачи и, что принципиально важно, требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи КС РФ и к лицам, назначаемым на должности прокуроров. Разумеется, между КС РФ и органами прокуратуры имеются и различия. Прежде всего, они заключаются в их самобытности, выражающейся в самостоятельности правовых статусов, задач и отчетливо прослеживаемой специфике форм и методов деятельности, содержании возложенных на них функций. И все-таки более весомой представляется роль факторов не разъединительного, а объединяющего свойства. Представляется, что существующая возможность участия органов прокуратуры в конституционном судопроизводстве на началах взаимодействия КС РФ и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в перспективе и более сложного уровня интеграции их взаимоотношений может быть реализована в допустимом объеме уже в условиях современной правовой ситуации. Решение данной задачи способно значительно укрепить правозащитный потенциал КС РФ и прокуратуры Российской Федерации, в целом функциональные основы системы правовой охраны конституционного строя России.

Устойчивые деловые связи КС РФ и органов прокуратуры являются одним из необходимых условий утверждения норм жизни демократического социального правового государства, достижения чистоты правового пространства России. В связи с этим несомненную пользу можно было бы ожидать от закрепления на законодательном уровне, скорее всего законом о прокуратуре, взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и КС РФ как самостоятельного правового института, что, в свою очередь, позволило бы решить комплекс жизненно важных правовых проблем.

Прежде всего, это позволило бы определиться с решением имеющего очевидное принципиальное значение вопроса о понятии взаимодействия и смежных с ним видов взаимоотношений рассматриваемых государственных структур. В настоящее время представляется возможным считать в качестве единого понятия взаимоотношения КС РФ и Генеральной прокуратуры Российской Федерации и, соответственно, подходить к характеристике понятия взаимодействия как ведущего направления их взаимоотношений, любые полезные контакты между ними, установленные законом, а равно и не исключаемые законом, позитивно влияющие на эффективность выполнения возложенных на рассматриваемые государственные органы функций. Есть достаточные основания полагать, что участие прокуратуры в конституционном судопроизводстве реализуется в настоящее время в двух основных формах взаимодействия: внепроцессуальных и процессуальных, обеспечивающих активное использование средств прокурорского надзора для утверждения авторитета конституционной юстиции в качестве неотъемлемого элемента правовой системы Российской Федерации.

В числе внепроцессуальных форм на первом месте стоит взаимный обмен информацией и также, по мере необходимости, возможная подготовка на основе взаимного использования имеющихся в их распоряжении источников информации, аналитических документов (обзоров, докладов, информации и др.). С 90-х годов прошлого столетия до настоящего времени в КС РФ регулярно поступают и используются материалы прокуратуры при решении широкого спектра вопросов: по конкретным делам – это сведе-

ния, позволяющие познать причины нарушения конституционных норм, подлежащие учету при формировании правовых позиций, определении варианта решения (оценки конституционности); в более широком плане – сведения, используемые для обеспечения единства практики судебного конституционного контроля, выбора приоритетных направлений судебного конституционного контроля, определения стратегии правотворчества в целом, перспектив развития отраслевого законодательства и др. Наряду с текущими документами КС РФ при рассмотрении конкретных дел используются соответствующие приказы Генерального прокурора Российской Федерации.

В свою очередь, используемые прокурорами критерии оценки законности актов и действий поднадзорных объектов, система планирования надзорной деятельности, направленность прокурорских проверок формируются с учетом практики конституционного контроля, существенно умножая, таким образом, его социальные и правовые истоки.

Говоря о взаимном обмене информацией, нужно иметь в виду, что деятельность КС РФ не ограничивается рассмотрением конкретных дел. Судьями и Секретариатом КС РФ ведется масштабная аналитическая работа, в которой всегда находится место материалам органов прокуратуры. Стало традиционным рассмотрение вопросов конституционной законности в ежегодных аналитических записках (докладах) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка. В органах прокуратуры все более уверенно утверждается практика направления в КС РФ информации о состоянии законности в актуальных экономических и социальных сферах внутренней политической жизни страны.

Учитывая проявляемую КС РФ заботу о стабильности действующего законодательства, от которой непосредственно зависит стабильность жизни общества и государства, органы прокуратуры последовательно поддерживают действия КС РФ по защите самого закона в качестве важнейшей конституционной ценности. Косвенно, но ощутимо с пользой для общества прокуратура утверждает своей надзорной практикой определяемые КС РФ требования к законодательным актам, руководствуясь ими при

выявлении правонарушений, формулируя в актах прокурорского реагирования меры по устранению нарушений законности, регулярно напоминая при разработке мер предупреждения нарушений законности о необходимости соблюдения отражаемых в решениях КС РФ требований, которым должны соответствовать принимаемые федеральным законодателем нормативные правовые акты, применение правовых норм об ответственности должностных лиц. Процессуальный порядок осуществления деятельности КС РФ предопределяет конституционно-правовая характеристика КС РФ как органа, осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Процессуальной по закону является деятельность прокуратуры. Совместимость процедурных правил работы данных органов дает основание считать возможным их процессуальное взаимодействие, распространяющееся на все стадии конституционного судопроизводства¹. Уже на первой стадии конституционного процесса при рассмотрении поступающих в КС РФ обращений, ежегодная численность которых достигает нескольких тысяч, определенный эффект участия прокуроров может быть обеспечен в результате взаимного обмена материалами обобщения практики Секретариата КС РФ. В данном случае для КС РФ могут представлять интерес в плане удостоверения точности первичного реагирования на жалобы граждан результаты изучения прокурорами практики работы Секретариата КС РФ. Органы прокуратуры в свою очередь могут использовать результаты обобщения практики конституционного контроля в этой части как дополнительный источник информации (сигнал для проверок).

В ходе подготовки дел к слушанию судьи КС РФ могут и широко используют право направления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации требований о представлении документов и материалов, о проведении проверок и экспертиз, даче разъяснений, консультаций, о представлении профессиональных мнений, иных поручений, в том числе рассматриваемых в порядке абстрактного нормоконтроля. Участие прокуроров в конституционном судопроизводстве в данных случаях выражается в актив-

¹ Подробнее о стадиях конституционного судопроизводства см.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. М.: ЮНИТИ, 1998. С. 218–219.

ной помощи судьям в реализации указанных полномочий. Исполнение требований КС РФ прокуратурой обеспечивает поступление в КС РФ обширного комплекса данных о состоянии законности в определенной сфере правоотношений, заключений по законопроектам, сведений о прокурорских проверках, выявленных типичных (распространенных) нарушениях соответствующих законов, их причин и способствующих им условий, об актах прокурорского реагирования. Без участия органов прокуратуры фактически не обходится поступление в КС РФ аналитических документов и материалов, относящихся к практике применения оспоренных правовых актов, проверка конституционности которых предполагается КС РФ, и др. В Генеральную прокуратуру Российской Федерации могут направляться материалы принятого к рассмотрению дела с целью получения заключения о конституционности оспоренных актов, пополнения имеющихся материалов недостающими сведениями и т.п. Реализация названных полномочий способствует обеспечению высокого профессионального уровня итоговых решений КС РФ. Вместе с тем заложенные в указанных полномочиях возможности получения, исследования, оценки обстоятельств правовых конфликтов не всегда реализуются в полном объеме. Подтверждением сказанного могут служить некоторые данные из практики КС РФ. В частности, консультации прокурорских работников были бы уместны и полезны при подготовке к слушанию дела о проверке конституционности ст. 260 ГПК РФ в связи жалобой гражданина Е.В. Савченко, по которому было принято постановление КС РФ от 14.07.2017 № 21-П, по многим другим делам, имея в виду, что работа прокурора универсальна. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, выполнение других функций, диапазон установленных законом правовых средств, требуя от прокурора высокой профессиональной подготовки, объективно обеспечивают ему непрерывную подпитку новыми знаниями, позволяют быстро и уверенно ориентироваться в любой, в том числе и незнакомой до того, правовой ситуации.

Право истребования КС РФ необходимых документов в основном касается дополнительного представления состоявшихся

ранее решений по подлежащему рассмотрению делу, которые не были приложены в силу различных причин в надлежащем объеме при направлении обращения в Суд, либо доказательств, подтверждающих происхождение представленных в КС РФ материалов. Органы прокуратуры могут способствовать оперативному выполнению соответствующих поручений КС РФ. Между тем судьи не всегда пользуются этим правом, видимо, исходя из содержащегося в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Закон о Конституционном Суде) положения, устанавливающего, что КС РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или органов. Подчас это правило распространяется и на обстоятельства, установление которых действительно относится к компетенции других органов, но которые подлежали ими установлению в обязательном порядке. Такого рода ситуация, как кажется, имела место по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 302 ГК РФ в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца (постановление КС РФ от 22.06.2017 № 16-П).

Формой непосредственного участия Генерального прокурора Российской Федерации выступает реализация связанного с широко известным постановлением КС РФ от 18.07.2003 № 13-П, давшим глубокое истолкование нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», его права обращения с заявлением в КС РФ по вопросу о соответствии Конституции РФ конституций (уставов) субъектов РФ Конституции РФ, фактически открывшим новый эффективный канал развития профессиональных взаимоотношений прокуратуры с КС РФ. Эффективной формой укрепления законности является участие представителей Генеральной прокуратуры РФ в заседаниях КС РФ. К сожалению, правомочность представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации ограничивается его статусом лица, приглашенного в судебное заседание. Многолетний опыт подтвердил плодотворность данной формы работы прокурора, позволяя говорить о рассмотрении вопроса о придании представителю Генеральной прокуратуры Российской Федерации ранга ее полномочного пред-

ставителя при обязательности его участия по всем делам при устном разбирательстве. Назначение полномочного представителя в целях упрощения процедуры целесообразно осуществлять в разовом порядке приказом Генерального прокурора Российской Федерации. Желательно, следуя смыслу п. 9 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде, дополнить закон указанием на то, что мнение участвующего в деле представителя Генеральной прокуратуры должно подлежать оценке и отражению в тексте принимаемого КС РФ решения, чего, однако, не было сделано, например, в постановлении КС РФ от 24.04.2016 № 10-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 169, ч. 4 и 7 ст. 170 и ч. 4 ст. 179 Жилищного кодекса РФ, регулирующих отношения по организационному и финансовому обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в связи с запросами двух групп депутатов Государственной Думы, в котором было бы логично, учитывая общественный резонанс, изложить в постановлении рекомендации законодателю по совершенствованию оспоренных актов в свете высказанной представителем прокуратуры¹ позиции.

Участие прокуратуры в конституционном производстве, возможно, допустимо предусмотреть в форме мягкого (очень) контроля за соответствием постановлений КС РФ сложившемуся в обществе понятиям о сущности рассматриваемых событий. К такому выводу позволяет прийти постановление КС РФ от 15.11.2016 № 24-П по делу о проверке конституционности ст. 125 и 127 УИК РФ в связи с жалобой граждан Н.В. Королева и В.В. Королевой и некоторые другие. Материалы прокуратуры, непосредственно связанной с деятельностью системы правоприменительных органов, институтов гражданского общества, могут помогать КС РФ в сложнейших правовых ситуациях, с которыми ему обычно приходится иметь дело, корректировать содержание последующих своих решений с учетом общественного мнения о решениях состоявшихся.

В условиях осуществляемой в стране бескомпромиссной борьбы с коррупцией, в которой существенное место занимает

¹ *Васильева Т.А.* Правомерны ли взносы на капремонт – решение КС России // Прокурор. 2016. № 2.

прокуратура, КС РФ принадлежит крупнейшая роль в формировании правовых основ противодействия коррупции¹. Своего рода программным документом для прокуратуры и в целом для правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции, обладающим несомненным объединяющим правоохранительные органы потенциалом, может считаться постановление КС РФ от 29.11.2016 № 26-П. В данной и подобных ему ситуациях деятельность органов прокуратуры фактически смыкается с обширной заслуживающей самостоятельного рассмотрения проблемой исполнения решений КС РФ, участие в котором логически продолжает деятельность прокуратуры в конституционном судопроизводстве, претворяя в жизнь установки КС РФ.

Укрепление правовых основ участия органов прокуратуры в конституционном судопроизводстве соответствует системному подходу к решению концептуальных вопросов развития судов, правоохранительных органов в целом в рамках единой правовой реформы, работе над которой А.Я. Сухарев посвятил много сил и продолжает успешно работать в этом направлении. В одной из своих публикаций А.Я. Сухарев писал: «...процесс формирования полноценной судебной власти и создания дееспособного прокурорского надзора должен приобрести не изолированный, а взаимосвязанный характер»².

¹ Подробнее об этом см.: *Ястребов В.Б., Ястребов В.В.* О влиянии решений Конституционного Суда РФ на формирование законодательства о противодействии коррупции // Законодательство. 2016. № 10.

² *Сухарев А.Я.* Державное «око» в осаде. М., 2001. С. 29.

С.С. Байманов,
доцент кафедры
Военного университета
Министерства обороны
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

**Генерал-майор юстиции Стрекозов Владимир Георгиевич –
один из основоположников теории и практики
конституционного судопроизводства
в Российской Федерации**

27 октября 2017 г. СМИ, почти все центральные печатные издания России, включая газету «Коммерсантъ», сообщили, что в Москве 26 октября умер бывший заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке Владимир Стрекозов, избранный в Конституционный Суд Российской Федерации после политического кризиса 1993 г. и проработавший в Конституционном Суде в течение 17 лет при трех президентах страны. Судья Стрекозов В.Г. считал, что у человека должно быть больше свободы, чем у власти: если гражданам можно «все, что не запрещено законом», то государственным органам – «только то, что разрешено», повторял он в 1990-е и в 2000-е годы.

Владимир Георгиевич Стрекозов был единственным военным юристом в Конституционном Суде Российской Федерации – до судебной мантии он носил погоны генерал-майора юстиции.

Как известно, после расстрела Белого дома в октябре 1993 г. и заявления Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Зорькина о совершении Президентом страны Б.Н. Ельциным государственного переворота В. Зорькин указом Ельцина был снят с должности Председателя Конституционного Суда, а деятельность Конституционного Суда Российской Федерации была приостановлена.

В 1994 г. в соответствии с ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» оппозиционному Президенту Б.Н. Ельцину крыло Конституционного Суда Российской Федерации было уравновешено расширением судебного состава с 13 до 19 человек. Президент Борис Ельцин предложил на одну из вакансий кандидатуру заместителя начальника Военной академии экономики, финансов и права генерал-майора юстиции Владимира Стрекозова. Не секрет, что состав судей Конституционного Суда Российской Федерации фактически делится на «лояльных» и «нелояльных» президенту судей.

В изменившейся расстановке сил Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Стрекозова, однако, причисляли к «скорее нелояльным» Президенту Б.Н. Ельцину судьям, в отличие от нелояльного меньшинства и сформированного за счет новых назначений «скорее лояльного» большинства.

В 1996 г. судьи, в то время еще избиравшие своего лидера тайным голосованием, называли Владимира Стрекозова одним из трех потенциальных кандидатов в Председатели Конституционного Суда Российской Федерации как «талантливого организатора», отмечая в числе достоинств и его коммуникабельность (это ценили в нем и журналисты). Это не помешало судье Владимиру Стрекозову публично выступать против слушания громкого дела по жалобам на Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» в отсутствие представителей Государственной Думы и заявить о свободе мнений об отсутствии оснований для прекращения дела по закону Государственной Думы о конституционности языкового ценза на выборах президента Башкирии и «подмене предмета спора».

В отличие от Конституционного Суда Российской Федерации, формально запретившего требовать от кандидатов знание башкирского языка из-за неурегулированности в регионе его статуса как государственного, Владимир Стрекозов настаивал, что введение ценза противоречит Конституции России, поскольку «лишает большинство избирателей республики права быть избранным в президенты, а граждан – избирать кандидата, которого они считают достойным».

Судья Стрекозов считал, что «главной целью любых преобразований должен быть человек, его права и свободы, интересы и потребности» и лишь «вторая важнейшая цель – укрепление государства»¹.

Он считал принципиальным противоположный подход к ограничениям: гражданам, по его мнению, разрешено «все, что не запрещено», но государственным органам «можно только то, что разрешено». А поскольку «в Конституции нет субъекта, который был бы наделен полномочием переносить столицу или отдельные ее функции в тот или иной город», принимать решение о переносе Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в Санкт-Петербург нельзя. Он резко критиковал идею переезда в интервью «Ъ»².

Прибавление «расстояние от Администрации Президента до высших судов» не укрепит независимость судей, «если смотреть реально, расстояния здесь не помеха», – говорил он. «Лично я поехал бы, но только из-за своего природного романтизма. Я рассматривал бы это как развлечение – из Москвы в Петербург каждое воскресенье, из Петербурга в Москву каждую пятницу за госсчет», – иронизировал судья, связывая переезд с освоением «финансовых потоков». В итоге в 2008 г. накануне переезда Конституционного Суда Российской Федерации в Санкт-Петербург Владимир Стрекозов, который с 2002 г. провел два срока на посту заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, на третий срок уже избран не был. Вскоре судьи Конституционного Суда Российской Федерации вообще лишились права выбирать себе руководство, которое стал назначать Совет Федерации согласно п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции России.

Проработав два года в Санкт-Петербурге, судья В.Г. Стрекозов говорил, что переезд Конституционного Суда Российской Федерации не принес пользы правосудию. «Несмотря на всю роскошь и прекрасные условия для судей, уровень представительства центральных органов власти снизился до уровня чинов-

¹ *Стрекозов В.Г.* Конституционное право России: учеб. для бакалавров. 5-е изд., перекл. и доп. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2016. С. 123–124.

² *Пушкарская Анна, Санкт-Петербург; Анастасия Горшкова, Николай Сергеев, Елена Кмелева, Хамиль Аминов.* Здесь будет город-сад. Верховный и Высший Арбитражный суды переезжают в Санкт-Петербург // Коммерсантъ. 2012. 29 окт.

ников северо-западных управлений, явка в суд жалобщиков уменьшилась, и это плохо»¹.

Так кем же был генерал В.Г. Стрекозов как судья Конституционного Суда Российской Федерации, педагог, ученый-новатор и военный служащий? Каков вклад Владимира Георгиевича Стрекозова в становление и развитие конституционного судопроизводства в Российском государстве в современных условиях?

В.Г. Стрекозов родился 12 мая 1940 г. в городе Миллерово Ростовской области. По словам В.Г. Стрекозова, родился он в казачьем краю. Хотя казаков по фамилии Стрекозовы он не встречал в своей жизни: «Очень редкая у отца была фамилия». Отца почти не помнил: «Он рано нас покинул».

«А вот отчим мой был из самых главных казачьих родов – Лиховидовых, из Вешенской, – с гордостью рассказывал Владимир Георгиевич, – но воспитывали меня не в казачьих традициях: сначала война, эвакуация в Казахстан, потом послевоенное голодное время, как-то не до казачьего воспитания было матери. Можно сказать, я сам себя воспитывал. Да, еще большое влияние на меня оказала учительница русского языка и литературы Клавдия Федоровна Глаголевская. Она смогла привить миллеровскому мальчишке Вове Стрекозову любовь к гуманитарным наукам. Несомненно, большое значение оказали на меня занятия спортом. Ведь в таких городках, как провинциальный Миллерово, у молодежи было 2 способа времяпрепровождения: либо пить, что большинство моих ровесников и делало, либо заниматься спортом и самодеятельностью. Я выбрал спорт и хореографию».

Танцором Владимир Стрекозов не стал, хотя и приглашали его в известный на всю страну местный ансамбль. Судьба распорядилась по-другому.

«Раньше было не так, как сейчас, что хочешь, то и выбираешь, – вспоминает Владимир Георгиевич. – Когда мне исполнилось 17 лет, в военкомате мне сказали: «Выбирай: или Орджоникидзе, в автомобильное училище, или в Латвию, в училище противовоздушной обороны». Меня больше заинтересовала Латвия. И хотя я не был способен к технической профессии,

¹ *Пушкарская Анна*. «Скорее нелояльный». Умер судья Конституционного Суда в отставке Владимир Стрекозов // *Коммерсантъ*. 2017. 27 окт.

тем не менее окончил училище с золотой медалью и служил в войсках ПВО 5 лет. Но все это время хотел быть юристом. И стал им! Но в какой борьбе! Меня не отпускали, говорили: «Вот в академию ПВО, пожалуйста, а в юристы – ни за что!» Я писал письмо лично Министру обороны, чтобы мне разрешили поступить на юрфак! И отпустили меня на поступление только спустя 2 года. Я поступил, с первой же лекции понял – это моё!»¹.

А вот его биография: с 1957 по 1958 г. работал рабочим узла связи; 1958–1961 гг. – курсант Прибалтийского военно-технического училища войск ПВО; с 1961 по 1966 г. служил в рядах Советской Армии командиром взвода, старшим офицером батареи войсковой части 97627 Туркестанского военного округа.

В 1971 г. закончил военно-юридический факультет Военно-политической академии (ВПА) им. В.И. Ленина, там же – адъюнктуру ВПА в 1973 г. Защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме: «Защита Отечества – конституционная обязанность гражданина СССР» в 1973 г., в 1982 г. – докторскую диссертацию по теме: «Конституционные основы организации обороны СССР».

Владимир Георгиевич вспоминал: «Кстати, действующий ныне Закон «Об обороне» основан на заключении и выводах моей докторской диссертации. Правда, эти заключения и выводы были сделаны еще в 1982 году, а закон принят в 1992 году.

Тем не менее я пытался все время заниматься законотворчеством, мне нравилось быть теоретиком. Когда уже начинались демократические преобразования, в ЦК КПСС, где я работал пару лет, даже создали специальную группу, моя должность там называлась «консультант по вопросам совершенствования законодательства».

На вопрос: «Вас не удивляет тот факт, что большинство граждан нашей страны плохо знают свою Конституцию?» он ответил: «Меня это поражает. И не только рядовые граждане. Мне часто приходится встречаться с высокими государственными и общественными деятелями – они тоже не знают».

На замечание корреспондента, что «сложные взаимоотношения у России с законами... Только у российского народа есть

¹ URL: <http://vpa.su/738.html>.

такая фраза: «Закон что дышло, куда поворотил – туда и вышло» В.Г. Стрекозов согласился: «Совершенно верно. Более того, по моему, Салтыков-Щедрин писал, что «строгость российских законов компенсируется их всеобщим неисполнением». У нас сложилось традиционно: закон – это для кого-то, а если нужно, то на закон можно и наплевать. В истории нашей страны это, по существу, правило, а не исключение».

Далее на вопрос: «А Россия настоящего времени – это территория закона или беспредела?» Владимир Георгиевич заметил: «Сложный вопрос. Слава богу, оба действующих руководителя государства у нас сейчас юристы и понимают необходимость закона. Но пока закон у нас не стал законом. Я бы не противопоставлял – закон или беспредел... У нас смесь, в зависимости от целей. Когда нужно, и закон применим, но если очень хочется – можно и не очень применять. Для этого и был создан Конституционный Суд. Думаю, потихоньку мы придем к нормальному исполнению законов».

На вопрос: «Насколько независим Конституционный Суд Российской Федерации?» Владимир Георгиевич ответил: «Конституционный Суд Российской Федерации достаточно независим. Там 19 высокопрофессиональных судей, и ими очень трудно командовать. У нас в стране очень сложная, ступенчатая судебная система – Верховный Суд с судами, Высший Арбитражный Суд с судами, и здесь с независимостью, конечно, чуть похуже. Вся беда в том, что квартиры судьи получают от исполнительных органов, зарплату – тоже от министерства финансов, и многие другие льготы обеспечиваются органами исполнительной власти. Отсюда и проблемы. Сейчас с этим борются, конечно, стали выделять прямо из бюджета деньги, в том числе и судебными органами, на приобретение судьям квартиры. Вот это уже реальный шаг к независимости. Когда-то я прочел в журнале «Крокодил» стишок про Галилея: «Он знал, что вертится Земля, но у него была семья!» Это очень многое объясняет. В основе любой свободы лежит свобода материальная, особенно для госчиновников».

Обратимся снова к биографии генерала В.Г. Стрекозова. В 1973–1974 гг. – преподаватель кафедры теории права в Военно-политической академии им. В.И. Ленина.

В 1974–1989 гг. – преподаватель, старший преподаватель, заместитель начальника кафедры, начальник кафедры теории и истории государства и международного права Военного института Министерства обороны СССР. В 1989–1990 гг. работал консультантом государственно-правового отдела ЦК КПСС по вопросам совершенствования законодательства. С 1990 по 1993 г. – заместитель начальника Военного института Министерства обороны Российской Федерации по подготовке военных кадров. С 1993 г. по декабрь 1994 г. – заместитель начальника Военной академии экономики, финансов и права Вооруженных Сил Российской Федерации. С 1973 г. по ноябрь 1994 г. читал лекционный курс конституционного (государственного) права на военно-юридических факультетах Военной академии экономики, финансов и права Вооруженных Сил Российской Федерации. Состоял в КПСС до ноября 1991 г.

30 марта 1994 г. предложен коллегией Министерства юстиции Российской Федерации Президенту Российской Федерации в качестве кандидата на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в списке из 12 кандидатов. 6 декабря 1994 г. на заседании Совета Федерации избран судьей Конституционного Суда Российской Федерации. 14 февраля 1995 г. включен в состав второй палаты Конституционного Суда Российской Федерации. Член Комиссии по координации с органами судебного конституционного контроля субъектов Российской Федерации и государств – участников СНГ. Автор около 100 научных работ. Автор учебника для вузов «Советское государственное право» и учебника «Конституционное право России». Имеет воинское звание генерал-майор юстиции. Профессор, женат, имеет сына.

23 апреля 2002 г. избран заместителем Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, переизбран на эту должность 25 апреля 2005 г.

Награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени (2010), Почетной грамотой Совета Федерации (2010), а также нагрудным знаком Совета судей Российской Федерации «За служение правосудию». Заслуженный юрист Российской Федерации.

На наш взгляд, с полным основанием следует считать генерал-майора юстиции в отставке, доктора юридических наук, про-

фессора, заслуженного юриста Российской Федерации одним из основоположников теории и практики конституционного судопроизводства в России. Уже в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Защита Отечества – конституционная обязанность гражданина СССР», защищенной в 1973 г. в Военно-политической академии имени В.И. Ленина, а также диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему: «Конституционные основы организации обороны СССР», защищенной им в 1982 г. также в Военно-политической академии имени В.И. Ленина, диссертант В.Г. Стрекозов определил концептуальные подходы в отечественной юридической науке, а также в исследованиях по конституционной проблематике в Германии, Франции, Японии и других странах по обоснованию и уточнению определений основополагающих понятий: «конституционное (государственное) право», «конституционное (государственное) законодательство», «конституционные обязанности граждан СССР», «конституционные права граждан СССР», «конституционно-правовая ответственность» и других.

Указанные идеи и положения получили дальнейшее глубокое обоснование в ряде его монографических исследований, учебников, учебных пособий, научных статьях и публикациях в периодической печати. Так, Владимир Георгиевич Стрекозов уже в качестве судьи Конституционного Суда Российской Федерации на основе глубокого системного анализа норм Конституции России, законодательных актов, принятых в ее развитие, решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, а также правоприменительной практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также исследования положений из конституционных актов зарубежных стран, их историко-правового исследования в многовековой перспективе, изучение теории и практики становления конституционного парламентаризма на примере Великобритании, США, Японии и других государств одним из первых сформулировал в числе приоритетных в РСФСР (Российской Федерации) верховенство Конституции как ведущего принципа организации и функционирования правового государства. Он последовательно

и неуклонно отстаивал указанный конституционный принцип в своих многочисленных научных публикациях и выступлениях на различных международных симпозиумах, конференциях, в ходе правоприменительной практики. Профессор В.Г. Стрекозов неустанно подчеркивал еще в 70-е и 80-е годы прошлого столетия, что Конституция государства имеет незыблемое верховенство в системе нормативных правовых актов СССР, РСФСР, Российской Федерации, а также «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России». А решение указанной задачи, считал он, можно достигнуть лишь при условии четкого и неукоснительного соблюдения законов, создания в стране прочного *правопорядка*.

Прочный правопорядок в любом государстве, в свою очередь, немислим без строгого соблюдения органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями и организациями, политическими партиями, всеми гражданами страны без строгого и неукоснительного соблюдения ими еще одного основополагающего принципа государственного общественного строя в СССР, РСФСР, Российской Федерации – *выполнения режима конституционной законности*, наличия эффективных правовых средств *охраны Конституции как главного и основного закона*. И здесь особая роль принадлежит четко функционирующей в стране и обществе *системе правовой охраны и защиты Конституции государства и конституционного строя*.

Профессор В.Г. Стрекозов был один из немногих, кто стоял у истоков разработки, создания и принятия федеральных конституционных законов от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и других законодательных актов формируемой судебной системы государства.

По мнению В.Г. Стрекозова, конституционное правосудие как особый вид конституционного контроля, осуществляемого

посредством конституционного судопроизводства, является новым самостоятельным институтом в российской государственности, а Конституционный Суд Российской Федерации выступает согласно Конституции России в качестве судебного органа конституционного контроля. А специализированным институтом обеспечения конституционной законности является Конституционный Суд Российской Федерации.

Место и роль Конституционного Суда Российской Федерации как органа, осуществляющего *судебный конституционный контроль*, характеризуется его компетентностью и компетенцией, а эффективность его деятельности по укреплению *конституционного правопорядка* во многом зависит от того, насколько широким кругом полномочий наделен Конституционный Суд Российской Федерации, что, в свою очередь, характеризует его возрастающую роль и соответствующий правовой статус. С момента его создания в 1991 г. он стал важнейшим государственно-правовым институтом, самостоятельным органом государственной власти, обеспечивающим стабильность конституционного строя, незыблемость основных прав и свобод человека и гражданина¹.

Итак, буквально нет ни одного раздела или области теории и практики конституционного судопроизводства, где не имел бы место вклад профессора В.Г. Стрекозова. Это самые различные сферы конституционно-правовой науки, научной дисциплины, ее концепции и доктрины в рамках отечественной юридической науки. В их числе: сущность и предмет науки конституционного права России, историко-правовой анализ ее возникновения, становления и развития; основные положения учения о конституции, принципы и юридические свойства Конституции Российской Федерации как основного закона в государстве, способы, формы и методы ее толкования в современных условиях; понятие, сущность и юридическая природа конституционного строя Российской Федерации, его особенностей и специфики, а также перспективы развития и совершенствования; суверенитет многонационального народа России и формы его осуществления посредством реализации полномочия всего населения страны всеми институтами демократического государства, в том числе институтами прямой и непосредственной демократии; конституционные основы организации судебной власти в

¹ Стрекозов В.Г. Указ. соч. С. 11–24, 285–301.

России, в том числе система и принципы деятельности органов правосудия, включая и конституционное судопроизводство, а также законодательные основы правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации.

В.Г. Стрекозов относится к числу тех, кто составляет «соль земли русской», тех граждан-патриотов, которые руководствуются в жизни известными принципами преданности Отечеству и жизненное кредо которых отражено в известных строках стихотворения великого Федора Тютчева:

«Умом Россию не понять,
Аршином общим не измерить:
У ней особенная стать –
В Россию можно только верить».

И.С. Викторов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан в сфере трудовых отношений

Согласно ст. 37 Конституции в Российской Федерации труд свободен. Закрепленная в Конституции России свобода труда означает право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также запрет принудительного труда. Таким образом, свобода труда проявляется в потенциальной возможности трудоустройства гражданина и человека и выбора им сферы приложения своих профессиональных трудовых способностей. Кроме того, конституционной гарантией трудовых прав человека и гражданина является положение о том, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом размера оплаты труда.

В целях защиты своих прав работники наделены правом на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Неотъемлемое право свободы труда – право на отдых, являющееся важным социальным благом, необходимым условием жизнедеятельности человека. Всем работникам гарантированы установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Сфера труда регулируется нормами Трудового кодекса Российской Федерации в соответствии со ст. 5 которого правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется: трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из ТК РФ, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права; иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, в том числе указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 7.1) всем подчиненным прокурорам предложено акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых прав граждан¹.

¹ См. п. 7.2: «При проверках исполнения работодателями трудового законодательства анализировать выполнение ими обязанностей по созданию работникам безопасных условий труда, своевременной выплате заработной платы, при этом особое внимание уделять организациям-должникам, в отношении которых применены процедуры банкротства, а также градообразующим предприятиям. Принимать меры к повышению ответственности руководителей предприятий за несоблюдение трудовых прав граждан».

С учетом вышеизложенного к основным задачам прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан можно отнести:

1) своевременное выявление правовых актов, противоречащих нормам ТК РФ и иным законам, и принятие реальных мер реагирования по их отмене и восстановлению нарушенных прав работников;

2) организацию и осуществление целенаправленного упреждающего надзора за исполнением законов государственными и внутриведомственными органами контроля в сфере трудовых отношений;

3) организационную работу по проведению полноценных надзорных проверок соблюдения трудовых прав граждан на поднадзорных прокуратуре объектах на основе всестороннего анализа состояния законности.

Материалы прокурорского надзора и данные органов государственного контроля свидетельствуют о том, что в течение последних 5 лет не снижается острота состояния законности в сфере трудовых отношений. К примеру, нарушения трудовых прав граждан ежегодно составляют более 40% от общего числа выявленных органами прокуратуры правонарушений в социальном блоке.

Многочисленные нарушения, связанные с невыплатой либо с длительной задержкой выплаты заработной платы, приводили в некоторых регионах к созданию очагов социального напряжения.

Наиболее *распространенными* нарушениями трудового законодательства являются: несоблюдение работодателем письменной формы трудового договора (ст. 67 ТК РФ); включение в трудовой договор условий, ухудшающих положение работников по сравнению с нормами трудового законодательства (ст. 57 ТК РФ); отсутствие в договоре условий, подлежащих обязательному включению в трудовой договор (ст. 57) ТК РФ; установление испытательного срока в случаях, когда это прямо запрещено законом, а также превышающего пределы, установленные ст. 70 ТК РФ; перевод работника на другую постоянную работу без его письменного согласия (ст. 72 ТК РФ); изменение условий трудо-

вого договора по инициативе работодателя без уведомления работника либо с нарушением двухмесячного срока (ст. 73 ТК РФ).

Достаточно часто работодателями допускаются нарушения требований законодательства при расторжении трудового договора, а именно: расторжение трудового договора по инициативе работника до истечения двухнедельного срока (ст. 80 ТК РФ); расторжение трудового договора по инициативе работодателя в период временной нетрудоспособности работника или в период его пребывания в отпуске (ст. 81 ТК РФ); расторжение срочного трудового договора по инициативе работодателя без предупреждения работника в письменной форме не менее чем за три календарных дня до увольнения (ст. 79 ТК РФ); нарушение работодателем порядка увольнения работников, являющихся членами профсоюзных органов (у соответствующего профсоюзного органа в нарушение ст. 82 ТК РФ не запрашивается согласие на увольнение работника); нарушение порядка увольнения по сокращению штата или численности работников организации (работникам не предлагают вакантные должности, не выплачивают выходные пособия и т.п.).

Типичными нарушениями прав работников на соблюдение установленного законом режима труда и отдыха являются: отсутствие в организациях локальных нормативных актов, регулирующих распорядок рабочего времени и времени отдыха: правил внутреннего трудового распорядка, графиков сменности, графиков отпусков и иных (ст. 123, 190 ТК РФ); нарушение периодичности предоставления работникам ежегодных оплачиваемых отпусков и дополнительных оплачиваемых отпусков работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, предоставление отпуска меньшей продолжительности (ст. 114–117, 124, 125 ТК РФ); предоставление ежегодных оплачиваемых отпусков продолжительностью менее 28 календарных дней (ст. 115 ТК РФ); замена неиспользованного работником отпуска денежной компенсацией, невыплата денежной компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении (ст. 126 и 127 ТК РФ); отказ в предоставлении дополнительных отпусков работникам, совмещающим работу с получением высшего образования (ст. 173 ТК РФ); необоснованное привлечение работников к сверхурочным

работам и к работам в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 99, 113 ТК РФ); отсутствие учета и превышение нормальной продолжительности рабочего времени (ст. 91, 94 ТК РФ); замена ежегодных основных оплачиваемых отпусков, а также дополнительных отпусков работникам, занятым во вредных и (или) опасных условиях труда, денежной компенсацией (ст. 126 ТК РФ).

К наиболее распространенным относятся нарушения прав граждан в рамках действия трудового распорядка и дисциплины труда, в том числе: отсутствие в организациях правил внутреннего трудового распорядка или принятие их без учета мнения представительного органа работников (ст. 189, 190 ТК РФ); применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных законодательством (ст. 192 ТК РФ): перевод на нижеоплачиваемую работу, штрафы, снижение размера заработной платы и т.п.; несоблюдение установленного порядка применения дисциплинарных взысканий; нарушение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности (ст. 193 ТК РФ).

Проверяя законность заключения трудовых договоров, прокурор *выясняет*: не требует ли работодатель от поступающих на работу лиц документы, не предусмотренные законодательством; соблюдаются ли требования закона в части испытания при приеме на работу, сроки трудового договора и другие его условия; соответствует ли приказ о приеме на работу содержанию трудового договора, а запись в трудовой книжке – тексту приказа; объявляется ли приказ о приеме на работу под роспись; не нарушаются ли права работников при приеме на материально ответственную работу и в случаях, когда является обязательным предварительный медицинский осмотр; соблюдается ли особый порядок приема на работу сезонных и временных работников; нет ли фактов отказа в приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, а также лицам, освобожденным из мест лишения свободы, и некоторым другим категориям граждан по незаконным основаниям (ст. 56, 57, 64, 71, 213 ТК РФ).

При проверке законности наложения дисциплинарных взысканий прокурором *устанавливается*: соблюдаются ли порядок и сроки наложения взыскания; правомочным ли должностным лицом наложено взыскание и соответствует ли оно тяжести со-

вершенного проступка и обстоятельствам, при которых он был совершен; не применялись ли взыскания, не предусмотренные законом; не налагались ли за одно нарушение два и более взысканий; во всех ли случаях объявляются виновным приказом о наложении взысканий (ст. 192, 193 ТК РФ). Выявляются нарушения законов по указанным выше вопросам путем ознакомления в отделе кадров предприятия, учреждения или организации с заявлениями работников, приказами и распоряжениями администрации; изучения записей в трудовых книжках, личных карточках и личных делах работников, больничных листов и медицинских заключений, протоколов заседаний соответствующего выборного профсоюзного органа, собраний трудового коллектива, материалов о нарушениях трудовой дисциплины.

При проверке законности изменения и прекращения трудовых договоров прокурор выясняет: имелись ли законные основания для увольнения работников или их перевода на другую работу; не расторгались ли трудовые договоры по инициативе администрации без законных к тому оснований или с нарушением установленного порядка; соблюдались ли дополнительные гарантии при увольнении выборных профсоюзных работников; отвечают ли записи о причинах увольнения работников требованиям закона; своевременно ли производится расчет при увольнении и выдаются ли трудовые книжки (ст. 66, 72–84, 140, 374–376 ТК РФ).

Надзор за исполнением законов о трудовой занятости населения – одна из важнейших гарантий обеспечения конституционного права граждан на труд. Отношения в этой сфере регулируют Конституция Российской Федерации (ст. 37), ТК РФ, Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости).

Наиболее *характерными нарушениями* являются: нарушения законодательства о трудовой занятости со стороны работодателей, которые принимают на работу безработных без трудовых книжек либо с трудовой книжкой, но без внесения в нее записи о приеме на работу, а также нарушают установленный законом порядок высвобождения работников предприятий, организаций, учреждений в связи с их ликвидацией и осуществлением меро-

приятый по сокращению численности или штата работников; нарушения законодательства среди безработных: получение пособия обманным путем лицами, скрывающимися, что они работают; предоставление в центры занятости справок о заработной плате с предыдущих мест работы с завышенными показателями.

При проверке исполнения законов о трудовой занятости *на предприятиях* прокурор выясняет следующие вопросы: соблюдаются ли на предприятиях (в учреждениях и организациях) установленные гарантии и компенсации работникам, связанные с расторжением трудового договора (ст. 178–181 ТК РФ, ст. 12, 13 Закона о занятости); не было ли фактов необоснованного отказа в приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, а также несовершеннолетним лицам (ст. 63, 64 ТК РФ); участвуют ли работодатели в обеспечении занятости населения (ст. 25, 26 Закона о занятости).

В *центрах занятости населения* проверяется: разработаны ли целевые программы содействия занятости населения и запрашивается ли ежемесячно у работодателей информация о намечаемых структурных изменениях и возможном высвобождении работников, а также необходимая информация о наличии вакантных рабочих мест и информация для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации занятости инвалидов; соблюдается ли порядок определения размеров пособия по безработице. Прокурор изучает подлинные документы и определяет законность и обоснованность принятых решений о присвоении гражданам статуса безработных либо об отказе в таковом.

В целях обеспечения полноты проверки прокурор изучает поступившие главам администраций, в органы образования, в учреждения социальной защиты населения жалобы и заявления граждан на действия должностных лиц, связанные с невыполнением требований закона, и оценивает законность принятых по ним решений.

В ходе проверки прокурор также обращает внимание на следующие вопросы: как территориальные службы формируют систему профессионального обучения высвобождаемых работников и незанятого населения, координируют деятельность районных, межрайонных центров занятости, оказывают им необ-

ходимую организационно-методическую и финансовую помощь; заключаются ли договоры с учебными заведениями и предприятиями на обучение граждан; созданы ли временные учебные пункты, школы, учебно-производственные мастерские и участки, рабочие места, сориентированные прежде всего на социально незащищенных граждан.

После окончания проверки прокурор принимает меры реагирования. Если выявленные нарушения закона связаны с применением незаконных правовых актов министерствами и федеральными службами, прокурор регионального уровня обязан информировать об этом Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Особо приоритетным в современных условиях является *надзор за соблюдением прав граждан на оплату труда*. К числу *типичных нарушений* трудовых прав работников относятся: невыплата выходного пособия в установленных законодательством случаях (ст. 178 ТК РФ); невыплата пособий по временной нетрудоспособности (нарушение требований ст. 183 ТК РФ); отказ в возмещении расходов, связанных со служебными командировками, либо их неполное возмещение (ст. 168 ТК РФ); отказ в сохранении за работником среднего заработка при переводе на другую постоянную нижеоплачиваемую работу, в том числе в результате трудового увечья, профессионального заболевания или иного повреждения здоровья, связанного с работой (ст. 182 ТК РФ).

Характерные нарушения прав граждан на своевременную и справедливую оплату труда во многих случаях тесно переплетаются с нарушениями в других сферах, регулируемых трудовым законодательством (коллективные договоры, трудовые договоры, время труда и отдыха и т.п.). Из них следует выделить наиболее грубые и встречающиеся чаще остальных: установление заработной платы менее МРОТ (ст. 133 ТК РФ); нарушение сроков выплаты начисленной заработной платы (ст. 136 ТК РФ); выплата заработной платы реже двух раз в месяц (ст. 136 ТК РФ); выплата более 20% месячной заработной платы в неденежной форме (бонах, купонах, в форме долговых обязательств, расписок и предметов, в отношении которых установлены запреты или ограничения на их свободный оборот) (ст. 131 ТК РФ); невыплата работо-

дателем компенсации за несвоевременную выплату заработной платы (ст. 236 ТК РФ).

При проверке своевременности выплаты заработной платы на предприятиях и в организациях прокурором *выясняется*, не отвлекаются ли руководителями предприятий и организаций денежные средства на цели, не связанные с производством; не было ли фактов, когда при наличии значительной задолженности по заработной плате предназначенные для этого денежные средства направлялись на погашение кредитов, выдачу беспроцентных или льготных ссуд, приобретение не используемой в производстве импортной техники, личные нужды руководителей и т.д.; по бухгалтерским документам (ведомости на заработную плату, лицевые счета) устанавливаются сроки производства расчетов с уволенными, а по записям в книге учета – даты выдачи им трудовых книжек.

При *проверке соблюдения законодательства о труде женщин и лиц с семейными обязанностями* прокурор устанавливает (ст. 253–264 ТК РФ): не привлекаются ли женщины к выполнению тяжелых работ и работ с вредными условиями труда; соблюдаются ли гарантированные законом права об ограничении труда женщин на работах в ночное время и сверхурочных работах, о направлении их в командировку, о переводе на более легкую работу, об отпусках по беременности и родам; не нарушаются ли гарантии при приеме на работу, о запрещении увольнения беременных женщин, а также женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет либо являющихся одинокими матерями, воспитывающими детей до 14 лет или ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет. В процессе проверки прокурор знакомится с приказами администрации о приеме женщин на работу и сопоставляет их со списками работ, где не допускается их труд. По табельному учету устанавливается, в каких сменах заняты беременные женщины, а также женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет.

Осуществляя *надзор за исполнением законов в сфере охраны труда*, прокуроры руководствуются п. 1 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.2000 № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях всех форм собственности», обя-

зывающего «обеспечить своевременную и тщательную проверку каждого случая производственного травматизма на предприятиях и в организациях независимо от форм собственности».

В рассматриваемой сфере *типичны следующие нарушения*: несоблюдение государственных нормативных требований охраны труда (ст. 211 ТК РФ); отсутствие службы охраны труда в организациях с численностью работников более 50 человек, осуществляющих производственную деятельность; а в организациях с меньшей численностью работников – отсутствие должности специалиста по охране труда, имеющего соответствующую подготовку или опыт работы в этой области (ст. 217 ТК РФ); отсутствие производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности; эксплуатация технологического оборудования с истекшими нормативными сроками службы, не имеющего заключений экспертизы промышленной безопасности о возможности его дальнейшей эксплуатации (ст. 215 ТК РФ); допуск работников к осуществлению работ без обучения и стажировки на рабочих местах (ст. 225 ТК РФ); ненадлежащее обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, молоком, лечебно-профилактическим питанием, санитарно-бытовым и лечебно-профилактическим обслуживанием (ст. 221–223 ТК РФ); недостаточное финансирование мероприятий по улучшению условий труда (ст. 226 ТК РФ); сокрытие несчастных случаев на производстве (ст. 227, 228 ТК РФ); нарушение сроков и порядка направления извещений о несчастных случаях на производстве в уполномоченные органы, занимающиеся расследованием и анализом причин, приведших к травмам на производстве (ст. 228¹ ТК РФ); нарушение порядка расследования несчастного случая и оформления соответствующих материалов (ст. 229² и 230 ТК РФ); намеренное искажение как работодателями, так и работниками обстоятельств несчастного случая с целью ухода от ответственности; необоснованное увеличение степени вины пострадавшего в происшествии либо полное возложение вины на него; применение труда женщин на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда, запрещенных работах, а также на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые

для них нормы (ст. 253 ТК РФ); несоблюдение требования о снижении норм выработки и обслуживания беременным женщинам по их заявлениям, отказ в переводе на другую работу, исключаящую воздействие неблагоприятных факторов с сохранением среднего заработка (ст. 254 ТК РФ).

В ходе названных проверок прокурор анализирует состояние производственного травматизма, изучает следующие документы: годовые статистические отчеты о производственном травматизме (форма № 7) «Сведения о травматизме на производстве и профессиональных заболеваниях», введенные приказом Росстата от 19.06.2013 № 216; отчеты предприятий и приложения к отчетам, содержащие анализ причин несчастных случаев на производстве; материалы проверок контролирующих и надзорных органов; предписания соответствующих государственных контрольных (надзорных) органов об устранении допущенных нарушений и недостатков, а также документы работодателя об их исполнении.

В целях устранения выявленных нарушений закона и трудовых прав граждан прокурор, используя предоставленные ему законом полномочия, применяет меры реагирования, которые определяются исходя из правовой оценки материалов проверки.

Анализ состояния законности и результаты ежегодно проводимых в НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации научных исследований свидетельствует о том, что органы прокуратуры продолжают активизировать и совершенствовать свою надзорную деятельность по защите трудовых прав граждан. Достаточно сказать, что за последние 5 лет (2013–2017 гг.) прокурорами ежегодно выявлялось в среднем около одного миллиона нарушений трудовых прав граждан, которые устранялись мерами прокурорского реагирования (протесты, представления, иски в суды и др.), и восстанавливались нарушенные права. Однако общее положение в указанной остро чувствительной сфере еще нельзя признать нормальным, а поэтому прокурорский надзор за соблюдением прав граждан в трудовой сфере продолжает оставаться одним из важнейших направлений прокурорской деятельности.

Е.В. Рябцева,
доцент кафедры
Российского государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

Основные направления предотвращения конфликта интересов судебной деятельности

В настоящее время вопросам предотвращения конфликта интересов в судебной деятельности уделяется пристальное внимание. На IX Съезде судей резонансная тема конфликта интересов стала одной из ключевых. В рамках рассматриваемой темы был поднят ряд вопросов, связанных с повышением качества правосудия. Например, представители судейского сообщества отметили, что механизм отбора кандидатов на судейские должности нуждается в совершенствовании. Выявление и устранение причин возникновения конфликта интересов является одними из приоритетных как в деятельности Верховного Суда Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, так и в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

В деятельности судебных органов можно выделить несколько основных направлений предотвращения возникновения конфликта интересов:

профилактические меры по предупреждению возникновения конфликта интересов в судебной деятельности;

организационные меры по установлению и устранению конфликта интересов в судебной деятельности;

процедурные меры по предотвращению и устранению конфликта интересов в судебной деятельности.

В рамках настоящего исследования представляется возможным остановиться только на отдельных проблемных аспектах каждого из вышеуказанных направлений для оптимизации предотвращения возникновения данного негативного явления.

Прежде всего необходимо рассмотреть правовую основу деятельности судебных органов по предотвращению возникновения

конфликта интересов, включающую в себя международное и национальное право. Теоретически более обоснованным и практически продуктивным является использование в данном исследовании научно обоснованной концепции интегративного понимания права, в соответствии с которой в единой, развивающейся и многоуровневой системе права синтезируются формы как национального, так и (или) международного права. При таком теоретическом подходе возможно рассмотрение права в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и (или) международного права, реализующихся в государстве¹.

Международное право охватывает самый широкий набор правовых инструментов, регуляторов и механизмов, которые экстраполируются на национальную почву и отражаются в законодательстве государства²; создает ориентиры для правового развития государств в направлении обеспечения беспристрастности судей и задает векторы для дальнейшего совершенствования национальных законодательств в этой области; служит основой для международного сотрудничества государств, что совместно с мерами, закрепленными в национальном праве, способствует максимальной эффективности правового противодействия возникновению конфликта интересов.

Одним из основных международных документов, регламентирующих вопросы предупреждения возникновения конфликта интересов, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г. Рассматриваемый документ рекомендует государствам создание органа (органов) по предупреждению и противодействию коррупции в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, а также органа или, в необходимых случаях, органов, осуществляющих надзор и координацию за проведением антикоррупционной политики (п. 1 ст. 6). Особо в Конвенции отмечается решающая роль

¹ *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. С. 87.

² *Каширкина А.А.* Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных стандартов // Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.: под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой, профессора А.В. Федорова. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2015. С. 122.

судебной власти в борьбе с коррупцией. Для этого государства должны принимать меры (включая и организационные) в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них (п. 1 ст. 11).

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц регламентирует ряд вопросов, связанных с возникновением конфликта интересов. В международном праве такой конфликт называют «коллизия интересов». В главе II Кодекса «Коллизии интересов и отказ от права» установлено, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей, они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций, не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отпращиванием. В той мере, в какой к этому обязывает должность, и в соответствии с законами или административными положениями государственные должностные лица сообщают о деловых, коммерческих или финансовых интересах или о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли, которые могут привести к возможной коллизии интересов. В случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц они действуют сообразно с мерами, установленными для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов (п. 4, 5)¹.

Также к международным правовым документам по противодействию коррупции и предотвращению возникновения конфликта интересов относятся: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.; Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. и т.д.

¹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: <https://www.lawmix.ru/abro/6567>

Отдельные вопросы по предотвращению коллизии интересов в различных органах и структурных подразделениях Организации Объединенных Наций содержатся в соответствующих резолюциях.

Особенностью российского национального законодательства является множественность и комплексность актов в сфере предотвращения возникновения конфликта интересов. Во-первых, формирование специализированного законодательства, принятие законов, направленных на предотвращение возникновения данного отрицательного явления; во-вторых, включение соответствующих положений в отраслевые законы и другие правовые акты¹.

В рамках проведенного исследования представляется необходимым более подробно рассмотреть отдельные проблемные вопросы предупреждения возникновения конфликта интересов на уровне ведомственных документов Верховного Суда Российской Федерации. Анализ правового регулирования рассматриваемых вопросов свидетельствует о детальной регламентации на уровне документов Верховного Суда Российской Федерации и приказов Судебного департамента Российской Федерации отдельных вопросов, связанных с конфликтом интересов.

Правовая основа создает необходимые условия для оптимальной организации судебной деятельности по предупреждению возникновения конфликта интересов.

Одним из основных направлений по предупреждению конфликта интересов является *профилактика возникновения рассматриваемого негативного явления*.

1. Профилактические меры, направленные на предупреждение возникновения конфликта интересов, прежде всего связаны с учебным процессом. Интегрирование антикоррупционной проблематики в программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей и работников аппарата судов Российского государственного университета правосудия является одним из профилактических мероприятий по предупреждению возникновения конфликта интересов в судебной деятельности. В Российском государственном университете правосудия, в котором проходят повышение квалификации как судьи, так и работники аппарата судов, обучение осуществляется посредством как горизонтальной, так и вертикальной интеграции.

¹ См.: Автаномов А.С., Голованова Н.А., Гриб В.В., Семькина О.И. Юридические и организационные коррупционные меры: сравнит. исслед. М., 2017.

Горизонтальная интеграция дает возможность включить различные формы антикоррупционного образования в процесс профессиональной переподготовки с учетом проблем возникновения конфликта интересов как одной из основных причин коррупционных проявлений. Обсуждение проблематики конфликта интересов является составной частью дисциплины «Противодействие коррупции и предотвращение возникновения конфликта интересов», которая является базовой частью курсов повышения квалификации судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, государственных гражданских служащих федеральных судов общей юрисдикции и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Посредством вертикальной интеграции внедряются знания по предупреждению и урегулированию конфликта интересов с обеспечением преемственности и целостности его содержания через все программы профессиональной переподготовки.

2. Одним из эффективных мер, направленных на предупреждение возникновения конфликта интересов, является мониторинг коррупционных рисков, создающих основу для возникновения конфликта интересов в судебной деятельности¹.

В рамках подготовки вышеуказанных обзоров судебной практики были выявлены недостатки действующего правового регулирования по указанным вопросам, которые могут быть учтены при подготовке предложений по разработке организационно-правовых мер по оптимизации государственной антикоррупционной политики. Представляется, что указанные меры по противодействию коррупции должны быть более детально закреплены в правовых документах.

В дальнейшем необходимо проводить такую работу по отдельным направлениям.

¹ См.: Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016); Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017).

В.Ю. Шобухин,
прокурор учебно-методического отдела
прокуратуры Свердловской области –
Свердловского межрегионального центра
профессионального обучения
прокурорских работников
и федеральных государственных
гражданских служащих,
кандидат юридических наук, доцент

Судебная власть и прокуратура: некоторые проблемы конституционно-правового регулирования

Конституционно-правовое регулирование вопросов организации и деятельности как судебной системы, так и прокуратуры представляет не только повышенный научный интерес, но и существенно практическую ценность. Сложно переоценить актуальность и закономерность конституционно-правового регулирования их статуса. Наше обращение к проблемам конституционно-правовой основы судебной системы и органов прокуратуры обусловлено еще и тем, что нормы Конституции Российской Федерации, непосредственно посвященные их организации и деятельности, помещены законодателем в одну главу – гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», которая до 2014 г. имела название «Судебная власть». Прежде чем приступить к анализу отдельных, как нам представляется, наиболее актуальных проблем в рамках рассматриваемой темы, следует отметить, что все они в той или иной мере взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому их решение требует комплексного подхода.

Первая проблема, на наш взгляд, связана с содержанием самой гл. 7 Конституции России. Несмотря на то что данная глава посвящена конституционно-правовому регулированию и судебной власти, и прокуратуры, наблюдается неравнозначность конституционно-правовой основы их статуса. В целом рассматриваемая глава состоит из 11 статей (еще одна статья – ст. 127 о Высшем Арбитражном Суде РФ была исключена) и лишь одна о прокуратуре (ст. 129). Кроме того, если применительно к судебной

системе конституционно-правовое закрепление нашли такие вопросы, как организация, назначение и иные основы деятельности, принципы, особенности правового статуса судей, то относительно прокуратуры большинство из перечисленного не отражено. Принципы единства и централизации прокурорской системы, наоборот, в 2014 г. почему-то исключены. Функциональная составляющая, даже с точки зрения основных целей и задач, тоже находится вне поля конституционно-правового регулирования, если не принимать во внимание положения ч. 1 ст. 129 Конституции России, где указано, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом. Очевидно, это связано с тем, что изначально гл. 7 предназначалась для конституционно-правового закрепления основ именно судебной власти и помещением законодателем сюда статьи о прокуратуре в определенной мере было условным. Ранее в самом названии указанной главы, как на это обращено внимание выше, о прокуратуре не упоминалось. Вместе с тем представляется весьма актуальным обращение к историко-правовому анализу конституционных норм о суде и о прокуратуре, которые в структуре ранее действовавших основных нормативных правовых актов находились рядом, на что указывает само наименование глав и разделов с соответствующими нормами. Так, в Конституции СССР 1924 г. – это гл. VII «О Верховном Суде и Прокуратуре Союза Советских Социалистических Республик». В Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. рассматриваемые главы назывались «Суд и прокуратура». Затем в структуре Конституции СССР 1977 г. и соответственно Конституции РСФСР 1978 г. были аналогично предусмотрены раздел «Правосудие и прокурорский надзор», который подразделялся на самостоятельные главы о судах (судебной системе) и о прокуратуре. К сожалению, в Конституцию России 1993 г., как видим, законодатель посчитал нецелесообразным включение отдельной главы о прокуратуре. Здесь отметим и ту особенность, что законодателем по каким-то причинам допущено отступление от единства терминологии в названии глав при перечислении высших органов государственной власти. Например, гл. 4–6 имеют соответственно названия «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», в наименова-

нии гл. 7 указана прокуратура. Однако применительно к судам законодатель указал – судебная власть. Более того, как следует из вышеприведенных примеров истории развития конституционно-правового регулирования организации и деятельности судебной системы и прокуратуры, такое единство имело место.

Еще одной актуальной проблемой является конституционно-правовая неопределенность места прокуратуры в системе разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции России государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Основу судебной власти составляют суды и деятельность по отправлению правосудия. Согласно ч. 1 ст. 118 Конституции России правосудие осуществляется исключительно судом. Прокуратура в судебную систему не входит и деятельность по отправлению правосудия не осуществляет. Следовательно, относить прокуратуру к судебной власти даже на том основании, что нормы о судах и прокуратуре объединены в одной главе, ошибочно. На это прямо указал в 2014 г. и законодатель, справедливо изменив в Конституции России название главы 7 «Судебная власть» на «Судебная власть и прокуратура». Не стоит рассматривать прокуратуру как составную часть законодательной или исполнительной власти. В первом случае речь идет о законотворческом процессе, который в число функций прокуратуры не входит и не обуславливает целевое назначение ее организации и деятельности. Во втором следует иметь в виду, что деятельность органов государственного управления по исполнению законов и контролю за их исполнением в полной мере поднадзорна прокуратуре. Организационное и функциональное подчинение органов прокуратуры исполнительной власти приведет к значительному снижению прокурорского надзора за законностью ее деятельности.

Прокуратура закономерно сформировалась как единая, самостоятельная, иерархически выстроенная и обособленная система органов, организаций, должностных лиц (прокурорских работников). Говорить об их принадлежности законодательной, а равно судебной или исполнительной власти неоправданно. Органы прокуратуры не могут относиться ни к одной из традиционно выделяемых и конституционно провозглашенных ветвей государственной власти. Исключительность статуса прокуратуры в си-

стеме статуса органов государственной власти очевидна. В связи с этим вышеуказанное переименование гл. 7 Конституции России вполне обосновано и закономерно, но не дает однозначного ответа на вопрос о месте прокуратуры в государственном механизме. Одним из путей решения данной проблемы и дальнейшего развития конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры может быть обособление норм о ее организации и деятельности в самостоятельной главе Конституции России. Такой подход успешно реализован в основных нормативных правовых актах ряда постсоветских государств (например, Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан).

Пробелом конституционно-правового регулирования статуса российской прокуратуры является также отсутствие в Конституции России норм о функциях прокурорской системы. Статья 129 посвящена преимущественно регламентации вопросов назначения на должность и освобождения от должности прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры. При этом не указаны цели, задачи, основные функции прокуратуры. Исключены, как уже было отмечено выше, принципы единства и централизации прокурорской системы. Не урегулированы основы статуса прокурорских работников. Вместе с тем полагаем, что все это заслуживает конституционно-правового отражения. Решением проблемы может быть разработка и включение в Конституцию России главы о прокуратуре, содержание которой и составят вышеперечисленные вопросы. Существующее требование о согласовании с субъектами Российской Федерации кандидатур региональных прокуроров при назначении последних на должность целесообразно исключить.

Наряду с изложенными предложениями по совершенствованию конституционно-правового регулирования в рамках специально предназначенных норм о прокуратуре есть и другие проблемы, которые касаются ее статуса и требуют конституционно-правового решения. Например, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 18.07.2003 № 13-П признал («не исключил») за Генеральным прокурором Российской Федерации право («возможность») обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции России конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Однако в ч. 2 ст. 125 Конституции России, где обозначены субъекты, уполномоченные обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующими запросами, Генеральный прокурор Российской Федерации до настоящего времени не указан. Отдельного внимания заслуживает ч. 1 ст. 104 Конституции России, в которой перечислены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. К сожалению, Генеральный прокурор Российской Федерации в отдельности или прокуратура в целом в этой норме не предусмотрены.

С.Н. Будай,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Взаимодействие органов прокуратуры с общественностью в целях повышения эффективности надзорной деятельности

На обеспечение эффективного взаимодействия органов прокуратуры с общественностью нацеливает приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью», в котором всех прокуроров обязывают рассматривать взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью как одно из важнейших направлений работы и осуществлять его исходя из анализа состояния законности и прокурорской деятельности¹.

Кроме того, взаимодействие с иными органами и организациями как важное направление прокурорской деятельности закреплено приказом от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью».

В целом при взаимодействии органов прокуратуры с иными субъектами в качестве объединяющего в их совместной деятельности критерия выступают единые для обеих сторон сотрудничества цели – защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка. При этом для прокуратуры эта совместная деятельность рассматривается как одно из важнейших направлений работы, так как многократно увеличивает ее возможности в достижении сформулированных в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» целей.

Как справедливо полагает Ф.Н. Багаутдинов, в современных условиях особое значение приобретает своевременность выявления прокурором нарушений закона и незамедлительное на них реагирование с реальным восстановлением нарушенных прав¹. Для достижения этой цели прокурорам необходимо задействовать весь комплекс организационно-управленческих ресурсов, в том числе обеспечить эффективное взаимодействие с иными субъектами.

Круг субъектов взаимодействия в зависимости от направления надзорной деятельности может варьироваться, однако сотрудничество с общественностью, как правило, должно рассматриваться прокурорами в числе приоритетных. Так, предметом взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами в сфере трудовых общественных отношений является обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения законов, действующих на территории России, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка, борьбы с преступными проявлениями в сфере труда и занятости граждан, совершенствования правового регулирования трудовых и иных связанных с ними общественных отношений.

Характерными признаками взаимодействия органов прокуратуры с общественностью являются:

наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий;

организация совместных согласованных действий, позволяющая участникам взаимодействия эффективно реализовать общее для них направление деятельности;

¹ Багаутдинов Ф.Н. Эффективность прокурорского надзора в современных условиях // Законность. 2018. № 7.

взаимный обмен информацией, а также обоюдное влияние друг на друга, вызывающие изменения представлений о предмете взаимодействия, поведении взаимодействующих участников, а в отдельных случаях – совершенствование организационной структуры органов, участвующих в такой деятельности.

Для выработки действенных шагов в организации взаимодействия с общественностью прокурору необходима всесторонняя и объективная информация об институтах гражданского общества на поднадзорной территории, их проблемах. Источниками ее получения являются:

данные о зарегистрированных общественных объединениях (в соответствии с федеральными законами «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О свободе совести и о религиозных объединениях» и др.), полученные в территориальных органах Минюста России;

данные, полученные в процессе выполнения надзорных мероприятий;

данные, полученные в порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры;

данные от иных государственных органов, в том числе контрольных и надзорных, органов местного самоуправления, общественных советов и иных структур;

материалы из СМИ, Интернета, включая официальные сайты конкретных институтов гражданского общества и иных общедоступных источников.

Необходимо также учитывать, что в России создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Обращение прокуроров к различным информационным источникам может дать массу полезной в работе по организации рассматриваемого взаимодействия информации. Требуется ее тщательный анализ с целью выяснения следующих вопросов:

работает ли реально интересующая прокурора зарегистрированная организация;

какие истинные цели она преследует;

какова позиция организации в регионе (известна ли, пользуется ли авторитетом и т.д.);

с какими иными институтами гражданского общества, органами государственной власти, местного самоуправления у организации налажено взаимодействие (в том числе с органами прокуратуры).

Исходя из полученных и отработанных данных, целесообразно определить те институты гражданского общества, взаимодействие с которыми для органов прокуратуры актуально на текущий период.

Что касается формализации сотрудничества прокуратуры с иными субъектами, необходимо заметить следующее. Сложившаяся прокурорская практика на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации демонстрирует возможность и массовость заключения соответствующих соглашений. Так, заключено Соглашение о взаимодействии между Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСП) и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Данным соглашением установлено, что в целях укрепления законности и правопорядка в сфере предпринимательской деятельности между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и РСП осуществляется сотрудничество по следующим направлениям: совместная реализация мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона, в том числе фактов коррупции и рейдерства; защита прав и законных интересов предпринимателей, в том числе при осуществлении государственного контроля и надзора; создание условий для преодоления административных барьеров, предотвращения неоправданного вмешательства органов государственной власти, правоохранительных органов в хозяйственную деятельность; осуществление согласованных действий, направленных на совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы предпринимательской деятельности; проведение в установленном порядке мониторинга нормативных правовых актов на предмет выявления в них наличия коррупциогенных положений; участие в мероприятиях по повышению правовой грамотности и правовой культуры, формированию цивилизованных отношений между бизнесом и государственными органами; обмен в установленном порядке информацией, представляющей взаимный интерес, передача которой не противоречит законодательству; проведение совместных совещаний и консультаций по вопросам укрепления законности в сфере

предпринимательства. Аналогичное соглашение подписано с Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации.

На региональном уровне также имеются примеры формализации рассматриваемого сотрудничества прокуратуры субъекта Российской Федерации с иными общественными структурами. Так, в 2015 г. заключено Соглашение о сотрудничестве между прокуратурой Республики Хакасия и региональным отделением Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России». Предметом соглашения является взаимодействие сторон по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, предупреждения, выявления и устранения их нарушений, использования имеющихся правовых, информационных, научных, аналитических, методических и организационных ресурсов при планировании и реализации совместных мероприятий.

В целях эффективного взаимодействия по вопросам защиты прав людей с ограниченными возможностями здоровья в 2013 г. заключены соглашения о взаимодействии и сотрудничестве между прокуратурой Пермского края и Пермской краевой организацией Всероссийского общества инвалидов, Пермским региональным отделением Всероссийского общества глухих и Пермской краевой организацией Всероссийского общества слепых.

Анализ прокурорской практики показывает, что при организации прокурорами всех уровней надзора за исполнением законодательства об охране здоровья и жизни инвалидов и граждан с ограниченными возможностями в последние годы получает распространение такая форма сотрудничества с общественностью, как привлечение представителей общественных организаций, защищающих права лиц с ограниченными возможностями, к прокурорским проверкам. Выезжая вместе с прокурорами, представители таких общественных организаций на местах проверяют наличие пандусов, работу технических средств, в том числе специальных подъемных устройств. Такая простая форма сотрудничества сразу выявляет имеющиеся нарушения и позволяет принимать оперативные меры реагирования.

В целях совершенствования организации и повышения эффективности надзора за соблюдением прав социально незащи-

щенных категорий граждан в прокуратуре Республики Марий Эл налажено взаимодействие и с общественными объединениями. На постоянной основе вопросы состояния законности и практика прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства рассматриваются с участием председателя Медведевского районного отделения Марийской республиканской организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов», определяются проблемные вопросы, планируются мероприятия и объекты социальной инфраструктуры, подлежащие в дальнейшем проверке¹.

Достаточно активно и результативно проявляется взаимодействие прокуроров с профсоюзными организациями на районном уровне. Так, после встречи Аткарского межрайонного прокурора прокуратуры Саратовской области с членами профсоюзной организации работников образования направлены в суд 260 заявлений о понуждении администраций учебных заведений к выплате положенных доплат за классное руководство. Требования прокурора удовлетворены в полном объеме, учителям выплачены положенные суммы.

Важное значение для обеспечения эффективного взаимодействия на практике имеет выбор сторонами оптимальной формы сотрудничества.

Теория организации и управления, а также анализ прокурорской практики позволяют выделить следующие основные формы взаимодействия органов прокуратуры с общественностью:

- 1) участие на постоянной основе в разработке и реализации совместных программ;
- 2) проведение совместных мероприятий;
- 3) информационный обмен;
- 4) методическая, консультативная, организационная помощь;
- 5) иные формы взаимодействия².

В качестве примера развития активного сотрудничества прокуратуры с иными органами можно привести деятельность межведомственных рабочих групп по выявлению, пресечению и предупреждению правонарушений в сфере соблюдения трудовых

¹ Гусаченко С.С. Защита прав детей-инвалидов органами прокуратуры Республики Марий Эл // Прокурор. 2016. № 3.

² Там же. С. 40.

прав граждан. При этом зачастую в работу таких структур вовлекаются и представители институтов гражданского общества. Так, в прокуратуре Саратовской области к участию в заседаниях рабочих групп по вопросам профилактики и противодействия коррупции, действующих в межгоррайспецпрокуратурах, привлекаются представители общественных объединений.

В целом необходимо учитывать, что наибольший эффект взаимодействия достигается при вовлечении в сотрудничество большего числа субъектов. Так, вызывает практический интерес организации многостороннего сотрудничества опыт прокуратуры Калининградской области, где организована работа по проведению мониторинга по выявлению фактов невыплаты заработной платы на крупных и средних предприятиях, межведомственному взаимодействию и регулярному обмену информацией с региональными органами Федеральной службы судебных приставов, Федеральной налоговой службы, подразделениями Пенсионного фонда и Фонда социального страхования Российской Федерации на уровне субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами внутренних дел, органами службы занятости, профсоюзными организациями, общественными объединениями с целью выявления работодателей, не обязанных отчитываться перед органами Росстата, но имеющих задолженность по заработной плате и скрывающих от органов статистики сведения о наличии долга по заработной плате.

В заключение необходимо отметить, что в последние годы сложилась достаточно многообразная практика активного и эффективного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами, организациями и общественностью.

Активизация рассматриваемого взаимодействия, поиск новых форм сотрудничества прокуратуры с иными субъектами во многом зависит от инициативы и творческого подхода к этой деятельности самих участников, причем с обеих сторон.

Прокурорская практика показывает, что для повышения эффективности рассматриваемой деятельности по взаимодействию органов прокуратуры с институтами гражданского общества необходимо:

рассматривать взаимодействие органов прокуратуры с общественностью как важное направление деятельности органов прокуратуры и средство повышения эффективности надзора;

активнее использовать при организации этого вида деятельности имеющиеся и развивать новые формы сотрудничества.

Постоянно совершенствовать формы и методы работы с общественностью требует Генеральный прокурор Российской Федерации¹.

Полагаем, что в этом направлении организации прокурорской деятельности как со стороны органов прокуратуры, так и со стороны общественности имеется множество скрытых резервов.

Максимально задействовать эти резервы, активизировать рассматриваемое взаимодействие – задача в первую очередь соответствующих руководителей, имеющих управленческий функционал.

И.А. Васькина,
научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Правовое просвещение как направление деятельности суда и прокуратуры

Образование и просвещение в области прав человека – это основа профилактики правонарушений, необходимый компонент эффективной превентивной политики государства в сфере установления законности и правопорядка в стране. Недостаточно только признать права и свободы человека высшей ценностью, а их соблюдение и защиту – обязанностью государства (ст. 2 Конституции России), необходимо создать условия, чтобы каждый был в полной мере информирован не только о своих правах и свободах, способах и средствах их защиты, но и об обязанностях.

Одним из основных препятствий на пути развития нашего государства является правовой нигилизм. Недостаточная информированность граждан о своих правах и возможностях, а также способах, формах и средствах их реализации и защиты создает предпосылки для правонарушений, в том числе и со стороны должностных лиц. «Если уровень правовой грамотности у нас еще не очень высокий, то в этом виноваты не граждане, а само

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью».

государство: значит, мы не уделяли должного внимания этой стороне деятельности, и это наша недоработка, наши ошибки», – отмечал Президент России В.В. Путин¹.

В современных условиях, когда одним из направлений государственной политики выступает активизация процессов правового просвещения населения, остро стоит вопрос о том, каким образом возможно достижение наиболее эффективных результатов, устранение каких негативных явлений общественной жизни будет этому способствовать. Ответ на него звучал в различных выступлениях Президента России. В частности, указывалось, что для формирования качественно новой правовой системы и независимого суда необходимо избавление от правового нигилизма. При этом «справедливо и то, что этой проблемой – проблемой пренебрежения к праву – мы еще системно и глубоко не занимались»².

Правовое просвещение населения – залог успешной реализации важных государственных реформ. От того, знают ли люди свои права и обязанности, информированы ли они о правовых актах, принимаемых законодательной властью, во многом зависит социально-экономическая ситуация в стране. Поэтому правовое просвещение и правовое информирование сегодня³ – одно из приоритетных направлений государственной политики России, призванное формировать в обществе устойчивое уважение к закону и преодолению правового нигилизма; повышению уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; созданию системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения; внедрению в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм⁴.

При этом сформулированная Президентом Российской Федерации государственная доктрина ключевым направлением в достижении перечисленных целей определяет реализацию двух видов деятельности: правового просвещения и правового информирования граждан. Принятыми в развитие данной доктрины

¹ Большая ежегодная пресс-конференция Путина В.В. для российских и иностранных журналистов. URL: <http://ria.ru/society/.html> (дата обращения: 14.11.2018).

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Рос. газ. 2008. 6 нояб.

³ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 мая.

⁴ Там же. Пункт 14.

нормативными правовыми актами обязанности осуществления этой деятельности возложены, прежде всего, на правоохранительные органы. Важно отметить, что от государственных органов требуется апробация новых форм участия: 1) в пропаганде правовых знаний и законопослушания; 2) в профилактике правонарушений и преступности¹.

В связи с принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ), которым правовое просвещение и правовое информирование закреплены в качестве одной из форм профилактического воздействия, существенно возросли возможности субъектов профилактики и лиц, в ней участвующих, в вопросах организации правопросветительской деятельности².

В современном российском обществе чрезвычайно сложно адаптироваться даже без элементарных правовых сведений, и потому правовое просвещение для различных категорий граждан сегодня становится областью социального познания, необходимого для полноценной реализации их прав и свобод.

Опубликование закона само по себе не обеспечивает реального знания гражданами его норм. Этого можно добиться только путем проведения множества социально-экономических, политических, культурных и юридических мероприятий³. «Необходимую предпосылку такого познания права составляет достаточно широкое осведомление участников общественных отношений о новом законодательстве, упорядочение ранее изданного законодательства»⁴.

¹ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 мая. Подп. 5 п. 17.

² В круг субъектов профилактики правонарушений вместе с другими органами федерального, регионального и муниципального уровней включена прокуратура Российской Федерации (ст. 5 Закона № 182-ФЗ).

³ Проблема действительного знания права гражданами – серьезная и неисследованная тема. Ее изучение социологическими и иными методами было бы исключительно полезным для указания наиболее эффективных путей доведения правовых норм до сознания граждан, для повышения действенности правовых норм. См. об этом: *Турска А.* О некоторых теориях знания права // *Studia z teorii prawa*. Warszawa, С. 228 – резюме на русском языке).

⁴ *Самощенко И.С.* Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве // *Сов. государство и право*. 1967. № 2. С. 14.

Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в стране требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов. Исходя из этих положений, прокуратура России и суд как конституционные государственные правовые институты, деятельность которых направлена на обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, являются одними из основных субъектов государственной деятельности по правовому просвещению.

В рамках научной статьи невозможно в полной мере осветить деятельность органов прокуратуры и суда по вопросам правового просвещения, однако отметить некоторые особенности этого направления представляется целесообразным¹.

В соответствии с Конституцией России рассмотрение дел в судах является открытым, что подразумевает возможность доступа неограниченного круга лиц к судебному разбирательству за некоторыми исключениями, предусмотренными законом. Обеспечению реализации данного конституционного положения способствовал, во-первых, знаменитый в судебных кругах Федеральный закон № 262-ФЗ об открытости правосудия. Во-вторых, Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором содержались прямые указания по совершенствованию системы размещения судебных решений и организации трансляций судебных заседаний в Интернете как эффективной меры, которая дает возможность ознакомиться с судебной

¹ Не случайно Пленум Верховного Суда РФ регулярно издает разъяснения и рекомендации судам по применению законов, в том числе в связи с совершаемыми судьями ошибками. Генеральный прокурор РФ регулярно издает и направляет прокурорам свои организационно-распорядительные и иные документы в виде приказов, указаний, инструкций, обзоров, информационных писем, в которых в том числе содержится анализ допущенных ими нарушений законодательства, неточного применения законов. Регулярно направляют своим подчиненным рекомендации и разъяснения по применению различного законодательства руководители правоохранительных органов.

практикой. И, наконец, это предложение главы государства возродить российскую судебную журналистику.

В свою очередь необходимость системного использования потенциала органов прокуратуры в деле правового просвещения граждан подтверждается смыслом отдельных положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с п. 2 ст. 1 которого одной из целей деятельности прокуратуры выступает «обеспечение единства и укрепления законности».

В целях совершенствования работы прокуратуры по повышению правовой культуры общества и правового информирования граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»¹.

Перед органами прокуратуры поставлена задача эффективной организации этой деятельности, при этом необходимо использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового просвещения населения и рассматривать данную работу как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений. В связи с этим профессор А.Ю. Винокуров отмечает, что вопрос правового просвещения населения выдвигается на первый план не ради самоцели, а как средство достижения законодательно обозначенных целей, подразумевая наступление определенного эффекта от такой деятельности, т.е. снижение уровня правонарушений, а в конечном счете – укрепление законности².

В справочной литературе термин «просветить» толкуется как «сообщить кому-нибудь знания, распространить где-нибудь знания, культуру...»³. Как верно отметила И.А. Степанова, исто-

¹ Ранее действовал приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

² Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участия в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. О.С. Капинус. М., 2011. С. 43.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1978. С. 570.

рически правовое просвещение в России, зародившееся еще при Петре I и получившее дальнейшее развитие при Екатерине II, всегда отождествляло право и нравственность. Именно это отождествление, распространяемое в государстве с тех времен, стало традиционным в русской политико-правовой и общественной мысли¹. И абсолютно естественно, что правовое просвещение – одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры и суда².

Давно известно, что опубликование закона само по себе не обеспечивает реального знания гражданами его норм. Этого можно добиться только путем проведения множества социально-экономических, политических, культурных и юридических мероприятий³. Необходимую предпосылку такого познания права составляет достаточно широкое осведомление участников общественных отношений о правовом информировании населения. К тому же обстановка безусловного уважения закона должна сложиться во всем российском обществе, иначе закон, гарантирующий самые передовые демократические нововведения, будет фикцией, пустым звуком. Кроме того, наличие высокого уровня правосознания личности и высокой правовой культуры общества в обязательном порядке предусматривает воспитание законопослушного гражданина.

В общественном сознании российских граждан укоренилось восприятие закона исключительно как веления государственной власти в своих корыстных интересах и соответственно неверие в реальность основополагающих демократических принципов, таких как неприкосновенность личности, равенство людей перед законом, справедливость судебного разбирательства и т.д., что порождает пренебрежительное отношение к закону. Расхожими стали горькие слова М.Е. Салтыкова-Щедрина: «Суровость российских законов смягчается необязательностью их исполнения». К сожалению, мы не только не избавились от этого порока, но и

¹ Степанова И.А. Правовое просвещение в России в XVIII веке // Педагогическое образование. 2007. № 1. С. 133–134.

² В соответствии с ч. 1 ст. 11 УПК РФ суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав.

³ См.: Турска А. Указ. соч.

во многом «обогатили» его. А.Г. Звягинцев сравнивает сегодняшнее отношение к закону с отношением к статуе Фемиды: «Многие, в том числе и некоторые весьма сановные особы, произносят в ее честь здравицы, но тут же забывают о ее существовании. Правда потом почему-то очень удивляются, когда Фемида призывает их к ответу»¹. Однако такое отношение возникло вследствие долговременного воздействия разнообразных неблагоприятных, прежде всего внешних, факторов. Важно отметить, что в таком своем пороке современное российское общество отнюдь не однородно и некоторая часть населения в пределах специфики личностного миропонимания проявляет гражданственность и патриотизм, искренне убеждена в неминувости построения правовой государственности в своей Отчизне.

Н.В. Бабич,
преподаватель кафедры
судебной власти,
правоохранительной
и правозащитной деятельности
Российского университета
дружбы народов

Особенности организационных этапов и предпосылок создания самостоятельного следственного органа России с 1993 по 2011 год

Концепция создания единого и независимого следственного органа не утратила своей актуальности и после распада СССР и событий 1993 г. Исследование нормативных правовых актов, направленных на реформирование организации и деятельности следственных органов после 1993 г., показало, что создание СК при МВД России в 1998 г. являлось одним из организационных этапов и попыткой для образования единого следственного органа страны. СК при МВД России как следственный орган был организован на принципе самостоятельности при осуществлении предварительного следствия. Исходя из этого, заместитель Главы

¹ Звягинцев А.Г. По заветам Ильина // Орден. 2013. Октябрь. С. 22.

администрации Президента Российской Федерации Дмитрий Козак в 2001 г. разработал и предоставил Верховному Суду Российской Федерации Концепцию судебной реформы, в соответствии с которой предполагалось полное выведение СК из системы МВД и изъятие следственных полномочий у органов прокуратуры, ФСНП, МВД и ФСБ, а также передача всех уголовных материалов, находившихся в производстве вышеупомянутых правоохранительных органов, в ведение объединенного следственного органа государства¹. В 2003 г. он продолжил настаивать на создании единого следственного органа на базе СК при МВД². Следует добавить, что по его предложению необходимо было вывести СК из системы МВД России и сделать на его основе уже не вневедомственный следственный орган страны, а самостоятельный. Попытка вывода следствия из МВД России и создание на базе следственного аппарата МВД России единого независимого следственного органа страны не оправдала себя и не была воплощена на практике. Создание высококвалифицированного штата следователей на базе штата милицейских следователей было невозможно. Об этом указывает исторический опыт нашей страны, когда в целях усиления и эффективности следственных подразделений МВД (МООП) СССР, следователей прокуратуры СССР перевели в следственные подразделения МВД СССР. В результате статистика показала высокий рост раскрываемости преступных деяний. Именно на базе штата следователей прокуратуры возможно создание высокоэффективного единого следственного органа страны. Такой же подход был применен в процессе реформы следствия в 2007–2011 гг.

В 2002 г. снова вернулись к созданию единого следственного органа страны. Как известно, в октябре 2002 г. депутаты Государственной Думы И.Ю. Артемьев и С.В. Иваненко внесли на рассмотрение проект федерального закона № 257222-3 «Об органах предварительного следствия в Российской Федерации»³.

¹ Заподинская Е., Булавинов И. Судьи ответят перед новым законом // Коммерсантъ. 2001. № 24.

² Раскин А., Маетная Е. Объединенный следственный комитет появится уже осенью. Следствие всех силовых структур соберут под одной крышей с четвертой попытки // Известия. 2014. 4 июля.

³ Проект Федерального закона № 257222-3 «Об органах предварительного следствия в РФ». URL: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/1A13C75448062939432571BB005D585E?OpenDocument (дата обращения: 28.10.2017).

Предлагалось учредить единый следственный орган государства, который должен был вместить весь следственный аппарат страны, реорганизованный между отдельными правоохранительными органами. Изучение проекта федерального закона показало ряд юридических особенностей, касающихся организации системы органов предварительного следствия в Российской Федерации. Так, согласно ст. 1 наряду с органами федеральной службы расследований предлагалось наделить функцией предварительного следствия органы прокуратуры в лице прокурора, заместителя и помощника прокурора. Однако присутствует противоречие в проекте федерального закона, выражающееся в том, что в соответствии со ст. 44 законопроекта предлагалось в органах прокуратуры упразднить следственные подразделения с передачей всей штатной численности следователей прокуратуры в ведение ФСР и в то же время допускается возможность проведения предварительного расследования прокурорами, их заместителями и помощниками. Это отмечалось в официальном отзыве Правительства Российской Федерации¹. На наш взгляд, данная идея имеет свои положительные стороны, однако нет сведений о том, какой правовой статус должен быть у прокурора, заместителя и помощника как субъектов, на которых предлагалось возложить функцию предварительного следствия, и для выполнения каких задач она им необходима.

Что касается структуры ФСР, то управления и отделы ФСР должны были строиться на принципе единой централизованной системы. Отделы ФСР делились с учетом специализации категории уголовных дел.

Однако данный проект федерального закона был только внесен на рассмотрение в Государственную Думу. Согласно протоколу заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 28.11.2002 авторам необходимо было получить заклю-

¹ Официальный отзыв Правительства РФ на проекты федеральных законов «Об органах предварительного следствия в Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в статьи 37 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральных органах налоговой полиции», вносимые депутатом Государственной Думы И.Ю. Артемьевым. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/257222-3#> (дата обращения: 29.10.2017).

чение Правительства Российской Федерации по проекту федерального закона¹. В конце концов получить его так и не удалось по неизвестным причинам. Следует отметить, что Правительство Российской Федерации в своем официальном отрицательном отзыве на данный проект федерального закона обосновало невозможность дать заключение по нему. В официальном отзыве помимо противоречий указывалось следующее: 1) отсутствует финансово-экономическая обоснованность необходимых расчетов; 2) для создания единого независимого органа отсутствуют необходимые экономические, правовые и социальные условия; 3) возложение на сотрудников прокуратуры полномочий следователей противоречит их основным функциональным обязанностям, предусмотренным Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», и ряд других положений.

13 апреля 2004 г. Советом Государственной Думы Закон о ФСР был отклонен и возвращен авторам². В целях нахождения причины отклонения проекта закона члены совета сослались на отсутствие заключения Правительства Российской Федерации, а именно на несоблюдение требований ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Также следует упомянуть еще об одной идее, выдвинутой Ю.В. Деришевым в 2004 г. По его мнению, необходимо создать единый и вневедомственный Следственный департамент при Верховном Суде Российской Федерации с соответствующими следственными подразделениями в судах субъектов Российской Федерации³. Предлагалось учредить модель организации следственных органов при судах, как это было в Российской империи. Однако его предложение не было реализовано на практике.

Все попытки по созданию единого следственного органа в России до 2007 г. не были реализованы. Следственные полномочия были разделены между правоохранительными органами по тради-

¹ Статья 105 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Протокол № 19 заседания совета Государственной Думы от 13 апреля 2004 г. С. 19. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/257222-3> (дата обращения: 29.10.2017).

³ Деришев Ю.В. Указ. соч. С. 248–249.

ционной системе, которая сохранилась еще с периода СССР, а именно между следственными органами прокуратуры, МВД России, ФСБ России, ФСНП России (затем ФСКН России).

В 2007 г. происходят существенные изменения в организации следственного аппарата страны. Принимается Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии с положениями вышеуказанных законодательных актов создается новый следственный орган – Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации (далее – СК при прокуратуре РФ). Прообразом такой организации следственного аппарата стали следственные части прокуратур СССР, союзных республик и прокуратур регионов. При создании СК при прокуратуре РФ были учтены минусы в организации и деятельности следственных частей в системе Прокуратуры СССР. Главными недоработками при создании следственной части прокуратур СССР, союзных республик и прокуратур республик было недостаточное наделение этих правоохранительных структур автономией и независимостью в осуществлении следственных функций. Исходя из этого, СК при прокуратуре РФ наделялся значительной самостоятельностью, и формирование штата происходило на базе следователей прокуратуры. СК при прокуратуре РФ наделялся статусом самостоятельного следственного органа в рамках системы прокуратуры РФ. Наряду с вышеупомянутыми федеральными законами 1 августа 2007 г. вступает в силу Указ Президента РФ № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации», утвердивший Положение о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации. Положение явилось организационной основой для деятельности СК при прокуратуре РФ. Данный следственный орган начал осуществлять свои функции по предварительному следствию по уголовным делам с 7 сентября 2007 г. Согласно Положению о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации СК при прокуратуре РФ возглавлял первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, именуемый Председателем СК при прокуратуре РФ. Председатель СК при прокуратуре РФ назначался на должность и освобождался от должности Советом Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации¹. Стоит отметить, что начальник СК при МВД России назначался Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Такой порядок назначения Председателя СК при прокуратуре РФ свидетельствовал о повышенном правовом статусе самого Председателя СК при прокуратуре РФ, поскольку процедура его назначения приравнивалась к конституционному порядку назначения Генерального прокурора Российской Федерации. Участие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и отведение ему главной роли в назначении Председателя СК при прокуратуре РФ подчеркивало выражение воли населения через их представителей в данном органе, так как именно последний представляет интересы каждого субъекта Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации без учета тех или иных политических взглядов и является институтом интеграции и консолидации субъектов Российской Федерации. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивается баланс общефедеральных и региональных интересов при принятии решений, направленных на реализацию стратегических целей развития страны. Обширная самостоятельность СК при прокуратуре РФ в осуществлении полномочий и особый статус Председателя СК при прокуратуре РФ послужили учреждению такой модели организации следствия, как модель организации следственного органа при прокуратуре.

Необходимо отметить, что внесение изменений в УПК РФ в области предварительного следствия в 2007 г. касалось не только организационной, но и процессуальной основы. Проведение следствия по уголовным составам, относившимся к полномочию прокуроров, без изменений перешли в ведение следователей СК при прокуратуре РФ. Важно заметить, что повысилась правовая роль руководителя следственного органа. Теперь он имел широкий спектр полномочий для осуществления ведомственного контроля за деятельностью следователя СК при прокуратуре РФ, что создавало, по сути, такие же условия, как и ранее, для подрыва

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06.07.2007 № 260-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

процессуальной самостоятельности следователя. Если говорить другими словами, руководитель следственного органа заменил прокурора в части, касающейся области контроля за предварительным следствием, проводимым следователем.

Создание СК при прокуратуре РФ в 2007 г. было необходимым организационным этапом для выведения следственных органов из прокуратуры и учреждения на их основе единого и независимого следственного органа страны. Также было важно более четко разделить функции надзора и следствия¹. Такой подход позволил отчасти решить проблему организации и деятельности органов предварительного следствия. Результатом такого процесса стало образование в 2011 г. самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации путем отделения СК от прокуратуры². В период с 2007 по 2011 г. происходила подготовка к отделению СК от прокуратуры, она включала в себя решение определенных задач, без которых невозможно создать единый и самостоятельный следственный орган государства. Так, важно было подготовить высококвалифицированный штат следователей с практической базой знаний в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации до проведения реформы по созданию самостоятельного следственного органа государства. Это было необходимо для того, чтобы будущий независимый орган предварительного следствия в дальнейшем мог самостоятельно подготавливать своих сотрудников без участия подготовки кадров со стороны учебных заведений прокуратуры. Так, в целях реализации поставленной цели 4 августа 2010 г. создано федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации»³.

Исходя из этого, в практике уголовного судопроизводства России окончательно одержала верх концепция разграничения

¹ *Бастрыкин А.И.* 300 лет российского следствия // Следствие в России: три века в поисках концепции: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 12 октября 2017 г.). М., 2017. С. 8–19.

² Указ Президента Российской Федерации от 27.09.2010 № 1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. 2010. №. 5297(218).

³ Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2010 № 1318-р.

функций надзора и руководства предварительным следствием¹. Она же привела к процессуальной самостоятельности следственного органа².

Также реформа по учреждению независимого следственного органа была необходима в создании условий для обеспечения должной процессуальной самостоятельности следователя³. Однако она привела к тому, что баланс полномочий оказался на стороне следственных органов, в основном у руководителя следственного органа. Прокурор и помощник прокурора как главные должные лица, осуществляющие прокурорский надзор за исполнением законов, а также прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве на стадии предварительного следствия, лишились возможности на законных основаниях прекращать уголовные дела в отношении подозреваемых или незаконно привлеченных в качестве обвиняемого лица. Теперь это прерогатива руководителя следственного органа.

Важно добавить, что при традиционной системе организации следственного аппарата государства всегда присутствует принадлежность следователей к определенным ведомствам, что в процессе их деятельности негативно сказывается на качестве проведения отдельных следственных мероприятий и предварительного следствия в целом. Наличие следователей в ведомствах, отвечающих за борьбу с преступностью, приводит к массовым нарушениям законности при расследовании уголовных дел. Следователь, от которого во многом зависят основные показатели работы оперативно-розыскных подразделений, в свою очередь зависит либо от руководства ведомства, либо от руководителя следственного подразделения. Немногим лучше зависимость следователя от прокурора, когда следователь проходит службу в органах прокуратуры. В этом случае прокурор, осуществляя надзор за законностью на предварительном следствии, как бы осуществ-

¹ *Темираев К.О.* Взаимодействие прокурора, руководителя следственного органа и следователя в России и Украине: некоторые аспекты истории и современности // Рос. следователь. 2014. № 4.

² *Багмет А.М.* К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Рос. юстиция. 2013. № 9; *Его же.* Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Рос. юстиция. 2013. № 12; *Цветков Ю.А.* Процессуальная самостоятельность следователя в современной парадигме досудебного производства // Рос. следователь. 2014. № 14.

³ *Багмет А.М.* Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Рос. юстиция. 2014. № 5.

ляет надзор за самим собой, ведь следователь – это сотрудник его собственного аппарата.

Для реализации поставленных задач и устранения проблем в следственном аппарате государства важно было произвести плавную реформу по выведению следствия из прокуратуры и создание сначала самостоятельного следственного органа при прокуратуре, а затем вневедомственного и независимого следственного органа.

Таким образом, принимая во внимание все вышеизложенное, можно отметить, что лишь в 2007 г. стали предприниматься первые успешные организационные шаги по созданию единого и независимого следственного органа. Создать такой орган возможно было только из высококвалифицированных кадров прокуратуры. Первым таким этапом в 2007 г. стало создание СК при прокуратуре РФ. Создание СК при прокуратуре РФ в 2007 г. позволило в 2011 г. образовать уже независимый Следственный комитет Российской Федерации. Россия прошла все необходимые юридические этапы для создания единого и независимого Следственного комитета Российской Федерации на базе СК при прокуратуре РФ. Однако объединить все следствие в одном органе не представляется возможным в связи с противостоянием как отдельных государственных лиц, так и правоохранительных структур. При должном реформировании следственного аппарата страны и создании такого единого и независимого следственного органа имеется множество положительных особенностей, к которым следует отнести: 1) обеспечение должного баланса полномочий между правоохранительными подразделениями; 2) исключение общей заинтересованности в предварительном следствии; 3) наделение дополнительными полномочиями прокуроров и их помощников в области предварительного следствия; 4) снижение обвинительного уклона; 5) устранение противоречий между органами прокуратуры Российской Федерации и СК при прокуратуре РФ; 6) повышение требований к должности следователя; 7) повышение качества и раскрываемости преступлений; 8) создание должных условий для процессуальной самостоятельности следователя и иные¹.

¹ Бабич Н.В. Особенности отдельных современных концепций и моделей организации и деятельности следственного аппарата России // Евразийская адвокатура. 2018. № 4 (35).

Секция 2.

Прокуратура и уголовное судопроизводство

Б.Я. Гаврилов,
профессор кафедры
Академии управления
МВД России,
доктор юридических наук,
профессор

Векторы развития законодательства о роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика

Исследуя проблемы современного уголовно-процессуального законодательства о роли прокурора в судопроизводстве по уголовным делам, для автора безусловным является главенствующая роль прокурора как в досудебном производстве, так и при поддержании государственного обвинения в суде. При этом считаем необходимым обратить внимание на существующую в последние два десятилетия проблему радикально-либеральных тенденций в развитии уголовного и уголовно-процессуального законодательства, что требует от органов прокуратуры соответствующих мер реагирования на эти процессы. Следует иметь в виду, что эти тенденции как часть уголовно-правовой политики государства отражают не только результаты деятельности органов предварительного расследования и прокуратуры в сфере борьбы с преступностью, но и состояние законности и правопорядка в обществе, что в конечном итоге направлено на обеспечение эффективной защиты прав и законных интересов российских граждан.

При этом следует исходить из того, что сама уголовно-правовая политика государства на протяжении длительного времени отличалась нередко волюнтаризмом в законодательном регулировании возникающих проблем. Особенно это характерно для последних 15 лет. В числе причин – как радикально-либеральный подход законодателя к разрешению возникающих

проблем, так и в равной степени игнорирование уголовно-правовой статистики, что не позволяет государству реализовывать адекватные меры в борьбе с преступностью.

Такое состояние Э.Ф. Побегайло назвал кризисом современной российской уголовной политики¹. Наглядно это отражено и в работе «Российская уголовная политика: преодоление кризиса»², авторы которой отмечают ее неадекватность в сложившейся в российском обществе криминальной ситуации, как следствие радикально-либерального подхода в проведении судебной реформы и последующих реформ законодательства в сфере борьбы с преступностью. Данная проблема нашла свое продолжение в монографическом исследовании «Современная уголовная политика России: цифры и факты»³ и ряде других публикаций⁴.

В последующие годы активная дискуссия по данной проблеме развернулась, в первую очередь, на «площадке» Совета Федерации, включая Парламентские слушания 18 ноября 2013 г., на которых Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка выступил с основным докладом⁵, обозначив в числе ключевых проблеме повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве, включая необходимость возвращения прокурору ряда полномочий по процессуальному руководству предварительным следствием, возбуждению уголовного дела и ряда других, осуществляемых в досудебном производстве, а также повышению роли прокурора по осуществлению функции поддержания государственного обвинения в суде, с чем, безусловно, следует согласиться.

¹ Побегайло Э.Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4.

² Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М.: Норма, 2006.

³ Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография. М.: Проспект, 2008.

⁴ Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Тр. Акад. управления МВД России. 2016. № 1; *Его же*. Идеология формирования современного досудебного производства // Тр. Акад. управления МВД России. 2018. № 1.

⁵ Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации от 18 ноября 2013 г. на тему: «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2018).

Данная дискуссия законодателей, научной общественности и правоприменителей нашла свое продолжение в Совете Федерации на парламентских слушаниях и в ходе круглых столов 20 декабря 2016 г. и 29 июня 2017 г. Повышению роли прокурора в уголовном судопроизводстве наряду с другими ключевыми вопросами новой Концепции уголовной политики был посвящен круглый стол 13 декабря 2017 г.¹ с участием заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Н.А. Винниченко, заместителя Министра юстиции Российской Федерации А.Д. Алханова, президента Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации Ю.С. Пилипенко, ученых-процессуалистов и практических работников МВД России, Следственного комитета Российской Федерации и других ведомств. Широкое обсуждение проблем современной уголовной политики имело место и на ряде научных форумов². Ход научно-практических дискуссий свидетельствует об отсутствии единообразия в оценке ранее принятых законодательных мер, включая такие базовые федеральные законы, как от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», от 06.06.2007 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и др.

Но прежде чем перейти к оценке результатов деятельности органов предварительного расследования и прокуратуры после принятия этих законов, а также к изложению проблемных вопросов повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве, считаем необходимым отразить некоторые тенденции развития в последнее десятилетие УПК РФ (вряд ли это следует отрицать), что обусловлено, в первую очередь, введением вновь или совершенствованием ряда его институтов.

Так, с 1 января 2013 г. действует принципиально измененное апелляционное, кассационное и надзорное производство, по-

¹ Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 20.10.2018).

² Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках шестых «Бабаевских чтений» // Вестн. Нижегород. правовой акад. 2015. № 5; *Современные проблемы доказывания и принятия решений в уголовном процессе. Социальные технологии и правовые институты: материалы Междунар. научн.-практ. конф., посвященной 95-летию профессора Полины Абрамовны Лупинской*. М., 2016.

лучившее свое дальнейшее развитие в Федеральном конституционном законе от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции», которым в Российской Федерации создано пять апелляционных и девять кассационных судов общей юрисдикции. С 1 июня 2018 г. на районном уровне действуют суды присяжных. Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ в УПК РФ введена норма-принцип (ст. 6¹) «Разумный срок уголовного судопроизводства», в которую за непродолжительный период ее действия внесены изменения четырьмя федеральными законами (от 21.07.2014 № 273-ФЗ; от 29.06.2015 № 190-ФЗ; от 30.12.2015 № 440-ФЗ; от 03.07.2016 № 331-ФЗ).

Законодателем предприняты существенные шаги и по совершенствованию досудебного производства. Они касаются: расширения перечня следственных и иных процессуальных действий на этапе проверки заявлений, сообщений о преступлениях, возвращения в УПК РФ сокращенной формы дознания и ряд других изменений (Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ); введения в УПК РФ досудебного соглашения о сотрудничестве (Федеральный закон от 29.06.2009 № 141-ФЗ); включения впервые за 95 лет существования УПК РФ такого участника уголовного судопроизводства, как начальник подразделения дознания – ст. 40¹ УПК РФ (Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ), а в последующем и начальника органа дознания – ст. 40² УПК РФ (Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ). Кстати, необходимость многих из этих изменений обсуждалась еще в конце 1990-х в рабочей группе при Комитете по законодательству Государственной Думы (с участием представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации) в ходе подготовки УПК РФ ко второму чтению.

Следует также учитывать и то обстоятельство, что внесенные в УПК РФ за 16 лет его действия изменения более чем 200 федеральными законами обусловлены и тем, что Уголовно-процессуальный кодекс принимался в условиях компромисса в решении ряда сложных вопросов как в досудебном производстве,

так и касающихся непосредственно судебного разбирательства, в том числе роли прокурора в поддержании государственного обвинения.

Так, Федеральный закон от 18.12.2001 № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» предусматривал переходные положения, включая производство осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; производство обыска и (или) выемки в жилище; производство выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях, и ряд других, которые должны были вводиться в действие с 1 января 2004 г., несмотря на положения действующей с 1993 г. Конституции Российской Федерации. Фактически сохранялись на некоторое время и положения УПК РСФСР о заключении под стражу без судебного решения (с согласия прокурора – Федеральный закон от 29.12.2001 № 183-ФЗ).

Это привело к тому, что постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.03.2002 № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации ст. 96 УПК РСФСР в части, предусматривающей заключение подозреваемого, обвиняемого под стражу с санкции прокурора. И соответственно Федеральным законом от 29.05.2002 № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», когда он еще не вступил в действие, законодатель был вынужден внести в него первые изменения, предусматривающие единый судебный порядок ограничения конституционных прав и свобод участников уголовного процесса, а также ряд других. Компромиссом законодателя являлась и редакция ст. 146 УПК РФ, предусматривающая получение согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, для пересмотра которого Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ потребовалось 5 лет.

Теперь о некоторых проблемных вопросах, разрешение которых призвано способствовать реальному повышению роли прокурора в судопроизводстве по уголовным делам.

I. Достаточно актуальным является вопрос о *полномочиях прокурора по возбуждению уголовного дела*. В связи с этим следует признать наличие фактов, когда следователи, дознаватели не должным образом реагируют на вынесение прокурором постановления о направлении соответствующих материалов «в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании» как повода к возбуждению уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ).

Для разрешения этой проблемы предлагается изменить редакцию п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, установив, что «по постановлению прокурора о направлении материалов в орган расследования для решения вопроса об уголовном преследовании следователь, дознаватель незамедлительно (в течение 24 часов) возбуждают уголовное дело, за исключением случаев, исключаящих начало его производства». Такие случаи предусмотрены ч. 1 ст. 24 УПК РФ (п. 3 – истечение сроков давности; п. 5 – отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено иначе; п. 6 – отсутствие заключения суда, отсутствие согласия Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда Российской Федерации о наличии признаков преступления в действиях лиц в соответствии со ст. 448 УПК РФ) и ч. 1 ст. 27 УПК РФ (п. 3 – вследствие акта об амнистии; п. 4 – наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению; п. 5 – наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела; п. 6 – отказ Государственной Думы в даче согласия на лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации). В указанных случаях для принятия следователем, дознавателем процессуального решения о возбуждении уголовного дела предусматривается срок, установленный ч. 1 и 3 ст. 144 УПК РФ.

II. Весьма актуальным является и вопрос *обеспечения законности при производстве предварительного следствия*, где ведущую роль играет, безусловно, прокурор. Представленная ниже

таблица, содержащая статистические данные, характеризующие проблему обеспечения прав и свобод человека и гражданина, позволяет автору взглянуть с другой стороны на продолжающуюся в течение 10 лет дискуссию о результатах реализации Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ¹.

Период	Число оправданных судом лиц/незаконно, необоснованно содержалось под стражей из числа реабилитированных в ходе расследования и судом на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам			
	След. МВД	Всего незаконно/необоснованно содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК РФ	Всего незаконно/необоснованно содержалось под стражей
1999	1268 – 1,2	1115	680 – 7,1	1262
2006	1372 – 2,0	524	1885 – 18,0	954
2010	878 – 1,8	639	801 – 8,0	534
2013	509 – 1,3	250	654 – 5,8	411
2017	402 – 1,1	164	539 – 4,8	219
6 мес. 2018	174 – 1,1	33	260 – 5,4	90

Продолжая научную дискуссию о влиянии Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ непосредственно на *качество расследования уголовных дел*, следует обратить внимание на фактическое повышение уровня надзорной деятельности прокурора, о чем практически нет публикаций. Достаточно наглядно это усматривается из статистических данных о результатах предварительного расследования.

¹ Сведения о результатах следственной работы по форме I-Е за 1999, 2001, 2006, 2009, 2017, 6 мес. 2018 гг. // Следственный департамент МВД России. М., 2000, 2002, 2007, 2010 и 2018 гг.

Период	Возвращено прокурором уголовных дел в органы предварительного следствия для дополнительного расследования				Возвращено дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (судом для доследования)	
	МВД	Уд. вес (в %)	Прокур. и СК РФ	Удельный вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе следователям/удельный вес (в %)
1999	21 249	2,7	1102	1,4	41 340	34 209 – 4,0%
2001	22 466	3,0	933	1,1	42 961	35 849 – 4,25%
2006	18 373	3,3	1286	0,8	35 930	–
2009	17 652	3,8	3664	3,5	12 163	8952 – 1,6%
2017	16 753	5,0	3420	3,3	6448	4655 – 1,1%
6 мес. 2018	8627	5,1	1597	2,9	2760	1963 – 0,9%

И наконец, учитывая, что 40% уголовных дел расследуются дознанием, следует отметить улучшение его качества с введением Федеральным законом от 06.06.2007 № 90-ФЗ в число участников уголовного процесса начальника подразделения дознания. С принятием данного Закона:

во-первых, улучшились показатели законности. Так, за период с 2006 по 2016 г. уменьшилось более чем в 2 раза число оправданных (с 330 лиц в 2006 г. до 147 – в 2017 г.) и, соответственно, их доля на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам (с 0,73 – в 2006 г. до 0,36 – в 2016 г.), а также незаконно, необоснованно содержащихся под стражей (с 18 до 10 лиц);

во-вторых, повысился уровень прокурорского надзора. Так, почти в 2 раза (с 6810 дел в 2006 г. до 12 517 дел в 2017 г.) увеличилось количество уголовных дел, возвращенных прокурором дознавателям для дополнительного расследования, и соответственно сократилась доля таких дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (до 1793 уголовных дел в 2017 г.).

III. Неоднократно в ходе научных дискуссий автором высказывалась необходимость изменения норм УПК РФ, допускающих, по сути, «прерывание» (на срок в среднем от 2 до 4 месяцев) производства по уголовному делу в случае его *возвращения судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ*. Между тем процессуальное законодательство стран Европы, а также ряда государств бывшего СССР предусматривает, что в «случае возникшей необходимости изменения в ходе судебного следствия обвинения на более тяжкое либо предъявления нового обвинения, ухудшающего положение обвиняемого или существенно отличающегося по своему содержанию от ранее предъявленного обвинения, суд по ходатайству государственного обвинителя объявляет перерыв на срок до десяти суток для составления им нового постановления о привлечении в качестве обвиняемого... При продолжении судебного разбирательства государственный обвинитель объявляет обвиняемому, его законному представителю, защитнику, если он участвует в судебном заседании, данное постановление и допрашивает его по новому обвинению» (ст. 301 и 303 УПК Республики Беларусь).

IV. И еще об одной проблеме – *о роли прокурора в формировании практики назначения наказания*, которая сегодня неоднозначно воспринимается как правоприменителями, так и российскими гражданами и в целом обществом, чему способствовали два основных обстоятельства:

первое – это исключение Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» из санкций абсолютного большинства преступлений средней тяжести и части тяжких преступлений нижних пределов наказания в виде лишения свободы, что привело к *разрыву до 30 раз* между верхним и нижним пределами размеров уголовного наказания в виде лишения свободы за совершение в том числе и схожих по категории тяжести видов преступлений.

Последующие изменения уголовного закона (Федеральный закон от 28.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголов-

ной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции») увеличили этот разрыв до 40–60 раз. И наконец, Федеральным законом от 07.03.2011 № 26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» были сняты ограничения нижнего предела уголовного наказания в виде лишения свободы еще из 68 составов преступлений, в том числе за отдельные виды особо тяжких преступлений (например, в санкции ч. 4 ст. 111 УК РФ данный разрыв достиг 90-кратной величины, а по ч. 1 ст. 356 УК РФ – 120 раз). Такие различия уголовно-правовых санкций приводят к явным несоответствиям в размерах назначенных судами наказаний и нарушают уголовно-правовой принцип справедливости, а само это явление несет в себе коррупционную составляющую непосредственно уголовного закона, призванного бороться с коррупционными проявлениями;

второе обстоятельство, способствующее формированию либерально-радикальной негативной практики назначения наказания, требующей, как отмечено выше, коррекции позиции государственного обвинения в той части, что законодатель значительно расширил возможности в предоставлении суду права назначения условного наказания в виде лишения свободы на срок до 8 лет, включая не только тяжкие, но и особо тяжкие преступления (ч. 1 ст. 73 УК РФ), как, впрочем, и право снижения на одну категорию тяжести совершенного деяния. При формулировании данного тезиса автор исходил из того, что когда суд при вынесении подсудимому обвинительного приговора за преступления небольшой и средней тяжести постановляет считать назначенное наказание условным (в 2017 г. – 180 343, или 46,4% от всех осужденных) или назначает более мягкий вид наказания, чем предусмотрено санкцией уголовно-правовой нормы, то это адекватно воспринимается и правоприменителем, и потерпевшим, а также гражданами и обществом в целом.

Накладывается на это и крайне негативная, по нашему мнению, ситуация, связанная с *судейским усмотрением при назначении наказания, особенно за экономические преступления.*

**Сведения о числе осужденных лиц по ст. 160 УК РФ,
хищение – ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ
(за 2002–2004 гг. – ч. 3 ст. 160)**

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2007	2005	2004
Осуждено (все-го)	4247	4565	4374	3864	3172	2760	3012	3456	3260	6519	7157	5317
Из них к лишению свободы (реально)	580	571	504	356	290	265	373	371	322	552	751	333
То же (в %)	13,7	12,5	11,5	9,2	9,1	9,6	12,4	10,7	9,9	8,5	10,5	6,3
С применением ст. 73 УК РФ	2708	3017	2888	2514	2099	1848	2071	2462	2466	5296	5929	4528
То же (в %)	63,7	66,1	66,0	65,1	66,2	67,0	68,8	71,2	75,6	81,2	82,8	85,2

При назначении уголовного наказания за мошенничество (ч. 4 ст. 159 УК РФ), санкция которого такая же, как и по ч. 4 ст. 160 УК РФ, осуждение к лишению свободы применяется почему-то в четыре раза чаще, чем к совершившим хищение должностным лицам.

**Сведения о числе осужденных лиц по ст. 159 УК РФ –
мошенничество – ч. 3 и 4 ст. 159 УК РФ
(2001–2004 гг. – ч. 3 ст. 159 УК РФ)**

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2005	2001
Осуждено (все-го)	8659	8399	9521	7693	6996	8644	7972	7374	4639	6369	3761	2964
Из них к лишению свободы (реально)	3543	3422	3385	2688	2283	2600	2695	2682	1234	2577	1184	1579
То же (в %)	40,9	40,7	35,6	34,9	32,6	30,1	33,8	36,4	26,6	40,5	31,5	53,3
С применением ст. 73 УК РФ	4127	4087	4835	3964	3793	4920	4350	3948	2582	3290	2356	1136
То же (в %)	47,6	48,7	50,8	51,4	54,2	56,9	54,6	53,5	55,6	51,7	62,6	38,3

Еще более негативная ситуация сложилась с назначением наказания за взяточничество.

**Сведения о числе осужденных за получение взятки
(ч. 2–6 ст. 290 УК РФ)
(ранее – ч. 2–4 ст. 290 УК РФ)**

	2017	2016	2015	2014	2013	2011	2010	2009	2008	2007	2005	2004	2001
Осуждено (всего)	1041	1216	1510	1376	1191	1423	1428	1250	1107	1050	863	747	1029
Из них к лишению свободы (реально)	454	388	399	316	188	234	385	356	340	223	175	131	231
То же (в %)	43,6	31,9	26,4	23,0	15,8	16,4	27,0	28,5	30,7	21,2	20,3	17,5	22,4
С применением ст. 73 УК РФ	300	243	374	328	272	899	989	855	757	817	683	612	646
То же (в %)	28,8	20,0	24,8	23,8	22,8	63,2	69,3	68,4	68,4	77,8	79,1	81,9	62,8
Штраф	285	581	736	729	725	-	-	-	-	-	-	-	-
То же (в %)	27,4	47,8	48,7	53,0	60,9	-	-	-	-	-	-	-	-

Требует, на наш взгляд, внимания обращение к роли прокурора в *весьма широком распространении судьейского усмотрения при назначении судами наказания по совокупности преступлений*, в том числе и по уголовным делам о хищениях чужого имущества путем различного рода мошеннических действий. Весьма наглядным проявлением автору видится приговор Басманного районного суда г. Москвы в отношении Е., осужденного за совершение преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (25 преступлений), ч. 2 ст. 159 УК РФ (18 преступлений) к шести годам лишения свободы при условии, что «по каждому из 25 преступлений по ч. 4 ст. 159 УК РФ наказание в виде лишения свободы назначено сроком на 5 (пять) лет» при том, что по совокупности преступлений наказание Е. могло быть назначено до 15 лет лишения свободы.

Решение поставленных проблем – за законодателем, однако не менее важная роль в этом отводится органам прокуратуры, которые с участием научной общественности должны ставить эти проблемы и предлагать пути их решения. Отдельные из них изложены в настоящей публикации.

В.С. Шадрин,
профессор кафедры
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Проблемы отказа от обвинения и изменения прокурором обвинения в суде

Направление прокурором в суд уголовного дела с утвержденным им обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением означает выдвижение перед судом государственного обвинения.

Данный акт является в настоящее время безусловной прерогативой прокурора. Однако уже при реализации указанного полномочия, принадлежащего в современном российском государстве исключительно прокурору, проявляются проблемы, дающие о себе знать при осуществлении им полномочий государственного обвинителя в судебном разбирательстве. Наиболее очевидная из них – отсутствие у прокурора в настоящее время права прекращать уголовное дело, поступающее к нему после окончания предварительного следствия с обвинительным заключением.

Направляя уголовное дело в суд, прокурор тем самым констатирует наличие в уголовном деле доказательственной базы обвинения, позволяющей рассчитывать на вынесение по уголовному делу обвинительного приговора, соответствие уголовно-правовой квалификации инкриминируемого обвиняемому деяния фактическим обстоятельствам уголовного дела и соблюдение законности органами предварительного расследования в период досудебного производства. При утверждении обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления прокурор, по существу, солидаризируется с итоговыми выводами следователя или дознавателя, разделяет их обвинительную позицию и формирует в себе готовность поддерживать ее перед судом как позицию свою, исходящую уже непосредственно от

него. Разумеется, в таких условиях прокурор должен обладать возможностью добиваться от поднадзорных ему органов предварительного расследования приведения результатов досудебного производства в надлежащее состояние, позволяющее должным образом обеспечить эффективность поддержания обвинения. В качестве одной из таких возможностей выступает право прокурора возвратить уголовное дело на дополнительное расследование для устранения выявленных им при анализе материалов уголовного дела недостатков. Но, как со всей наглядностью показывает практика, в ряде случаев возможно возникновение ситуации, когда прокурор сталкивается с явным наличием в материалах уголовного дела основания для прекращения уголовного дела. Если подобное обнаруживается в результатах предварительного расследования, проведенного в форме дознания, прокурор согласно п. 3 ч. 1 ст. 226 или п. 4 ч. 1 ст. 226⁸ УПК РФ прекращает уголовное дело.

При производстве же предварительного следствия прокурор такой возможностью не располагает и может лишь, используя полномочие возвратить уголовное дело для производства дополнительного следствия, ставить перед следователем вопрос о прекращении уголовного дела, оставляя решение данного вопроса на усмотрение самого следователя. Только следователь в определяемых действующим уголовно-процессуальным законодательством взаимоотношениях с прокурором отнюдь не всегда склонен идти ему навстречу, что нередко побуждает прокурора при наличии оснований для освобождения обвиняемого от уголовной ответственности во избежание трений с органами предварительного следствия и связанной с этим волокиты при производстве по уголовному делу утверждать обвинительное заключение, заведомо рассчитывая заявить в судебном заседании отказ от обвинения по выявленным еще в досудебном производстве основаниям прекращения уголовного дела или уголовного преследования.

Для ликвидации подобной практики, идущей вразрез как с интересами государства, так и с интересами вовлекаемой в производство по уголовному делу личности, необходимо возвратить прокурору право принимать по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, при наличии к этому оснований решения о прекращении уголовного дела или уголовного пресле-

дования. Недаром в юридической литературе ставится вопрос о расширении полномочий прокурора¹.

Согласно ч. 7 ст. 246 УПК РФ, если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа. Полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части по основаниям, предусмотренным п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ. Наряду с этим государственный обвинитель до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора может также изменить обвинение в сторону смягчения путем: 1) исключения из юридической квалификации деяния признаков преступления, отягчающих наказание; 2) исключения из обвинения ссылки на какую-либо норму УК РФ, если деяние подсудимого предусматривается другой нормой УК РФ, нарушение которой вменялось ему в обвинительном заключении или обвинительном акте; 3) переквалификации деяния в соответствии с нормой УК РФ, предусматривающей более мягкое наказание (ч. 8 ст. 246 УПК РФ). Хотя законодатель прямо не предписывает прокурору мотивировать свое решение об изменении обвинения так же, как при отказе от обвинения, данное требование необходимо воспринимать как само собой подразумевающееся.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации уточняет, что в соответствии с ч. 7 и 8 ст. 246 УПК РФ полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства, а также изменение им обвинения в сторону смягчения определяют принятие судом решения в соответствии с позицией государственного обвинителя. Поскольку уголовно-процессуальный закон исходит из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон, а формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются обвинителем.

¹ См.: *Быков В.М.* Сторона обвинения в уголовном процессе России: монография. М., Изд-во Юрайт, 2017. С. 44–45; *Якимович Ю.* Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // *Законность.* 2015. № 8. С. 7 и др.

Вместе с тем государственный обвинитель в соответствии с требованиями закона должен изложить суду мотивы полного или частичного отказа от обвинения, равно как и изменения обвинения в сторону смягчения со ссылкой на предусмотренные законом основания. Суду надлежит рассмотреть указанные предложения в судебном заседании с участием сторон обвинения и защиты на основании исследования материалов дела, касающихся позиции государственного обвинителя, и итоги обсуждения отразить в протоколе судебного заседания¹.

В случае изменения государственным обвинителем в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства обвинения в пределах его полномочий, предусмотренных ч. 8 ст. 246 УПК РФ, суд с учетом мнения обвиняемого и его защитника должен предоставить им время, необходимое для подготовки к защите от поддержанного государственным обвинителем обвинения².

С учетом требований уголовно-процессуального закона и существующей судебной практики Генеральный прокурор Российской Федерации приказывает исходить из того, что государственный обвинитель, руководствуясь законом и совестью, может отказаться от обвинения только после всестороннего исследования доказательств. Отказ государственного обвинителя от обвинения должен быть мотивирован и представлен суду в письменной форме³. При изменении обвинения государственно-му обвинителю следует иметь в виду, что суд вправе изменить обвинение и квалифицировать действия (бездействие) подсудимого по другой статье уголовного закона, по которой подсудимому не было предъявлено обвинение, лишь при условии, если действия (бездействие) подсудимого, квалифицируемые по новой статье закона, вменялись ему в вину, не содержат признаков более тяжкого преступления и существенно не отличаются по фак-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (п. 29).

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 29 «О применении судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» (п. 17).

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (п. 7).

тическим обстоятельствам от поддержанного государственным (частным) обвинителем обвинения, а изменение обвинения не ухудшает положения подсудимого и не нарушает его права на защиту¹.

В практике поддержания государственного обвинения возможны случаи, когда в судебном заседании выясняется, что обвиняемый фактически совершил более тяжкое преступление, чем инкриминированное ему в досудебном производстве. В таком случае судья в настоящее время по ходатайству стороны или по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ. Так же поступает судья по ходатайству стороны, если после направления уголовного дела в суд наступили новые общественно опасные последствия инкриминируемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в более тяжком преступлении (ч. 1² ст. 237 УПК РФ). В связи с этим Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что возвращение судом прокурору уголовного дела не должно быть связано с восполнением неполноты произведенного дознания или предварительного следствия².

Между тем уголовно-процессуальное законодательство ряда европейских стран, вполне признаваемых в современном мире демократическими и правовыми, допускает возможность изменения обвинения при рассмотрении уголовного дела в суде на более тяжкое в сравнении с предъявленным на предварительном расследовании, непосредственно в судебном заседании. Так, в германском уголовно-процессуальном законе предусматривается, что подсудимый не может быть осужден на основании нормы уголовного закона, не фигурирующей в допущенном судебному рассмотрению обвинении, за исключением случаев, когда перед этим было «специально указано на изменение обвинения и предоставлена возможность для защиты». То же правило применяется в случаях, если при рассмотрении уголовного дела выяс-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 55 «О судебном приговоре» (п. 20).

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2017 № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)» (п. 19).

няются обстоятельства, которые оправдывают повышение уголовной ответственности. При этом, если подсудимый ссылается на недостаточную возможность подготовки к защите, вновь открывшиеся обстоятельства допускают применение нормы уголовного закона о более суровом наказании, не указанном в ранее предъявленном обвинении, то по его ходатайству судебное разбирательство должно быть отложено (§ 265 УПК ФРГ).

Представляется целесообразным подобные правила во избежание сложной многоходовой и весьма затратной по времени процедуры возвращения судьей уголовного дела прокурору (который «транзитом» препровождает возвращаемое ему уголовное дело для дополнительного расследования следователя или дознавателю со всеми вытекающими из этого последствиями) внедрить и в российское уголовно-процессуальное законодательство. Как верно отмечается сторонниками данного подхода, если в УПК РФ будет предусмотрена обязанность государственного обвинителя излагать основания изменения обвинения в письменном виде, если будут определены сроки и порядок подготовки подсудимого к защите против нового обвинения, это позволит достаточно соблюсти интересы сторон при изменении прокурором обвинения, предъявленного в досудебном производстве, на обвинение, ухудшающее положение подсудимого¹.

В заключение необходимо подчеркнуть, что поддержание государственного обвинения в любом случае предполагает не простое выражение согласия прокурора в суде с утвержденным по уголовному делу обвинительным заключением (актом, постановлением), а инициативность, наступательность в отстаивании своей обвинительной позиции и опровержении доводов стороны защиты. Разумеется, государственный обвинитель должен защищать свою позицию не любой ценой, а при строжайшем соблюдении требований уголовно-процессуального закона, проявляя беспристрастность и объективность в оценке исследуемых в судебном заседании доказательств и не забывая о том, что в соответствии с принципом презумпции невиновности все неустранимые сомнения в доказанности обвинения толкуются в пользу об-

¹ Решетова Н.Ю. Возможно ли изменение обвинения на новое, ухудшающее положение подсудимого, при рассмотрении уголовного дела судом? // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 4 (30). С. 39.

виняемого. Поддержание обвинения при отсутствии достаточных доказательств виновности лица в совершении преступления, «обвинительный уклон» прокурора нарушают требования ч. 7 ст. 246 УПК РФ, которая обязывает государственного обвинителя в случае, когда представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, отказаться от обвинения и изложить суду мотивы отказа¹.

В.Н. Исаенко,
профессор кафедры
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, доцент

«Правовая» экспертиза и «правовое» заключение специалиста в уголовном судопроизводстве

В значительном количестве научных работ их авторы обращают внимание на многие аспекты института судебной экспертизы в уголовном процессе. При этом не подвергается сомнению положение Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» о том, что судебная экспертиза – это процессуальное действие, состоящее из проведения исследований и дачи заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом судом, судьей, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу.

Вместе с тем некоторые исследователи расширяют сферу судебно-экспертной деятельности и ее объектов. В частности, высказываются мнения о том, что при необходимости судебная экспертиза проводится не только в названных областях, но и в

¹ Куликова Г.Л. Изменение прокурором обвинения и отказ от обвинения в суде первой инстанции. М., 2012. С. 28–29.

области права. Справедливости ради следует сказать, что сфера правовой экспертной оценки рассматривается в них в ограниченном объеме.

Например, в работе Д.В. Зотова определение понятия правовой экспертизы в уголовном процессе трактуется следующим образом: «Правовая экспертиза – это деятельность общепризнанных специалистов в той или иной отрасли права (как правило, не в области уголовного права), состоящая в определении подлежащего применению к конкретным общественным отношениям, охраняемым уголовным законом, регулятивного правового акта (его нормы), а также в правовой оценке правильности подобной реализации правовых положений, обеспеченной нормой УК РФ с бланкетной диспозицией»¹.

Данная позиция не нова. Еще в 2000 г. профессор Л.Д. Гаухман высказал мнение о необходимости проведения правовых экспертиз в связи с нереальностью «обеспечения эффективности применения в современных условиях статей УК РФ с бланкетными диспозициями, прежде всего об ответственности за преступления в экономической деятельности, самими работниками правоохранительных органов без помощи специалистов – ученых и опытных практических работников, специализирующихся в тех отраслях законодательства, на нормы которых сделаны ссылки в указанных диспозициях»².

Полтора года спустя профессор П.С. Яни, соглашаясь в целом с мнением Л.Д. Гаухмана и других ученых о целесообразности и необходимости привлечения компетентных лиц к решению вопросов о квалификации преступлений, предусмотренных нормами УК РФ с бланкетной диспозицией, вполне аргументированно изложил мнение о том, что подготовленный ими документ не может быть признан актом экспертизы и приобщен в любом качестве к материалам уголовного дела, поскольку в большинстве случаев подобная «экспертиза» проводится по инициативе заинтересованной стороны³.

¹ *Зотов Д.В.* Правовая экспертиза в уголовном судопроизводстве: от легализации к процессуальной регламентации. Воронеж: Издат. дом ВГУ, 2015. С. 59.

² *Гаухман Л.* Нужна ли правовая экспертиза по уголовному делу? // *Законность.* 2000. № 4. С. 24.

³ *Яни П.* «Правовая» экспертиза в уголовном деле // *Законность.* 2001. № 9. С. 24.

Профессор А.А. Эксархопуло, являясь в определенной мере сторонником проведения правовой экспертизы в уголовном процессе, отмечает, что эксперт при решении юридического вопроса не принимает «правовое решение» подобно следователю, а лишь высказывает свое мнение относительно того, как с точки зрения правовой науки следует решать тот или иной вопрос при известных ему исходных данных¹.

На основе результатов анализа содержания работ названных и других авторов, норм законодательства, регулирующего производство судебной экспертизы в уголовном процессе, а также материалов прокурорской, судебной практики полагаем возможным высказать следующую позицию.

Получение и представление суду адвокатами-защитниками заключений правовых экспертиз и правовых заключений специалистов – явление распространенное в настоящее время. Это объясняется стремлением обеспечить практическую реализацию принципа уголовного судопроизводства о недопустимости привлечения к уголовной ответственности и осуждения невиновного лица (ч. 1 ст. 6 УПК РФ).

Полностью разделяя мнение об обязанности профессиональных участников уголовного судопроизводства соблюдать данный принцип, одновременно считаем сложным назвать деятельность по формированию правовых заключений экспертным исследованием именно с точки зрения уголовно-процессуального закона.

Экспертиза в уголовном судопроизводстве проводится в связи с необходимостью использования специальных знаний в науке, технике, искусстве, ремесле для установления целого ряда обстоятельств, выяснение которых по известным причинам не входит в компетенцию органа предварительного расследования. Помимо названного ранее Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ, это же разъясняет и Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 21.12.2010 № 28 «О судебной экспертизе в уголовном судопроизводстве», подчеркивая недопустимость вынесения на ее разрешение правовых вопросов.

¹ *Эксархопуло А.А.* Специальные познания и их применение в исследовании материалов уголовного дела. СПб.: Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак. С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. С. 68.

Проведение судебной экспертизы в уголовном судопроизводстве может быть инициировано строго ограниченным кругом его участников, как это предписывает ст. 195 УПК РФ. Конституционный Суд Российской Федерации в определении об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Проня А.В. на неконституционность ряда норм УПК РФ изложил следующую правовую позицию. Как следовало из содержания жалобы и представленных с ней других материалов, в государственном учреждении «Северо-Западный региональный центр судебных экспертиз Министерства юстиции Российской Федерации» было подготовлено по заявлению обвиняемого Проня А.В. экспертное заключение. Однако следователь отказал в удовлетворении ходатайства адвоката обвиняемого в приобщении этого заключения к материалам уголовного дела в качестве доказательства. По мнению заявителя, отсутствие в УПК РФ норм, не предусматривающих обязанность следователя приобщать к делу заключение, полученное по инициативе обвиняемого, а не по постановлению органа предварительного следствия, ставит обвиняемого и его защитника в неравное положение со стороной обвинения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении по жалобе Проня А.В., уголовно-процессуальное законодательство предусматривает определенный процессуальный механизм, реализации права обвиняемого на защиту от предъявленного обвинения при решении вопроса о назначении и проведении судебной экспертизы. Обвиняемый и его защитник в рамках права на представление доказательств могут заявлять ходатайства о назначении и проведении судебной экспертизы, обжаловать действия (бездействие) и решения следователя, прокурора и суда, в том числе по вопросам проведения судебной экспертизы. При недостаточной ясности или полноте заключения эксперта, а также при возникновении новых вопросов в отношении ранее исследованных обстоятельств, в случаях возникновения сомнения в обоснованности заключения эксперта или наличии противоречий в выводах эксперта или экспертов – о назначении соответственно дополнительной или повторной экспертизы. Что касается отказа следователя в удовлетворении ходатайства о приобщении к материалам дела в качестве доказательства заключения, полученного по инициативе

обвиняемого, то заявитель или его адвокат вправе заявить это ходатайство повторно¹.

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации не признал возможности производства судебной экспертизы на основании обращения обвиняемого или его защитника.

Представляемые адвокатами-защитниками правовые заключения специалистов содержат ту же экспертную оценку материалов дела и хода досудебного производства по нему, на основании которой заявляются ходатайства о признании недопустимыми ключевых доказательств, изменении квалификации инкриминированных подсудимым преступлений. Заключение, как правило, подписаны известными учеными в области уголовного процесса, уголовного права, судебной экспертизы и других правовых специальностей, на что защитники особенно обращают внимание суда.

В Московском областном суде подсудимый И. в судебном следствии заявил ходатайство о приобщении к материалам уголовного дела подобного заключения, содержащего оценку допустимости и достоверности доказательств по делу, а также о допросе составивших его специалистов. Государственный обвинитель возражал против удовлетворения этого ходатайства, с чем суд согласился и заявленное ходатайство отклонил.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации признала позицию государственного обвинителя и суда обоснованной, указав: «Следует согласиться с выводом суда о том, что представленные стороной защиты документы, именуемые как «заключения специалистов» ... касаются оценки предъявленных суду стороной обвинения доказательств и соблюдения норм УПК РФ при их собирании в ходе предварительного следствия... В соответствии со ст. 88, 299 УПК РФ оценку доказательств с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а всех собранных доказательств – в совокупности, точности для разрешения уголовного дела делает суд при постановлении приговора»².

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 04.03.2004 № 145-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Проня Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части четвертой статьи 47, пунктом 2 части первой статьи 63, статьями 74, 85 и 86 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15.02.2012 № 4-О12-6.

Следует также учитывать, что экспертиза в уголовном процессе является одним из правовых средств получения сведений, имеющих значение в установлении обстоятельств предмета доказывания. Можно ли рассматривать заключение «правовой» экспертизы (как и «правовое» заключение специалиста) в этом качестве? По нашему мнению, для этого нет законных оснований. Необходимо помнить также о предмете и пределах судебного разбирательства, которые не подлежат произвольному расширению.

Проведение такой экспертизы (если ее можно назвать экспертизой по смыслу уголовно-процессуального закона) по правовым аспектам досудебного производства по уголовному делу инициируется в других целях, т.е. не для получения доказательств, а для оценки материалов уголовного дела группой лиц, привлеченных инициатором ее проведения, для высказывания мнения о соответствии или несоответствии уголовно-процессуальному, уголовному закону процессуальных действий и решений органа предварительного расследования.

Поэтому нацеленность представления суду заключения о нарушении ими уголовно-процессуального закона очевидна – оно должно подтвердить обоснованность ходатайства о признании доказательства недопустимым либо об изменении в сторону смягчения уголовно-правовой квалификации инкриминированного подсудимому деяния с тем, чтобы и суд в своем решении по данному вопросу сослался бы на представленный ему документ с названным выше выводом.

Однако возникает следующий вопрос: если представивший суду такое заключение участник процесса уверен в обоснованности своей позиции, то зачем ему при выражении глубокой личной убежденности в собственной правоте и ссылками на соответствующий нормативно-правовой материал подкреплять высказываемое мнение о нарушении закона мнением других лиц, ссылаясь на их труды, ученые степени и звания, высокий авторитет в юридических кругах и пр.? Не просматривается ли здесь стремление оказать на суд определенное психологическое воздействие с игнорированием конституционных положений о независимости судей и их подчинении только закону?

Представляется также сложным рассматривать мнение о правовой доброкачественности процессуальных действий и решений органов предварительного расследования в качестве заключения специалиста. Согласно ч. 1 ст. 58 УПК РФ специалист привлекается, в частности, для исследования материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» подчеркнуто, что специалист не проводит исследование вещественных доказательств и не формулирует выводы, а лишь высказывает суждение по вопросам, поставленным перед ним сторонами.

В названном ранее определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы осужденного И. на приговор Мособлсуда подчеркивалось, что представленные стороной защиты документы, именуемые как «заключения специалистов», содержат собственно правовую оценку допустимости и достоверности исследованных в судебном заседании доказательств и соблюдения норм УПК РФ при их собирании в ходе предварительного следствия.

Однако проводившие это исследование специалисты к проведению следственных и судебных действий не привлекались, содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов не оказывали и не осуществляли иного предусмотренного ст. 58 УПК РФ участия в деле, в связи с чем они не отвечали требованиям, предъявляемым этой статьей УПК РФ к специалистам, и не могли быть признаны таковыми в процессе по данному делу. В связи с этим представляется уместным сослаться на мнение Н.А. Даниловой и Т.Г. Николаевой, констатирующих наличие неоднозначно разрешаемых на практике и в юридической литературе вопросов относительно того, является ли правовое заключение заключением специалиста в понимании ст. 58 УПК РФ либо иным документом в соответствии со ст. 84 УПК РФ¹.

Изложенное, безусловно, не исключает обращения как субъектов уголовного преследования, так и их процессуальных оппо-

¹ Данилова Н.А., Николаева Т.Н. К вопросу о возможности производства «правовой экспертизы» в уголовном судопроизводстве // Мир юрид. науки. 2016. № 11. С. 68–69.

нентов к специалистам для получения компетентной консультации по специфическим вопросам, в том числе нормативного характера, для обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

Накопленный богатый материал судебной практики, в том числе явившийся основой для разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, обзоров судебной практики по делам о преступлениях отдельных категорий и видов, утвержденных Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, при глубоком их анализе с участием специалистов параллельно с изучением и анализом прокурорской практики дает достаточную возможность обходиться без облечения этих консультаций в какую-либо форму.

Вероятно, эти вопросы вполне могут быть предметом дальнейших исследований в рассматриваемой области, при проведении которых следует руководствоваться в первую очередь законом, а также логикой закона.

И.П. Можаяева,

главный научный сотрудник
Научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук

М.Г. Ониани,

научный сотрудник
Научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России

Научная организация деятельности субъектов уголовного судопроизводства

Всестороннее исследование проблем научной организации деятельности субъектов уголовного судопроизводства – это не только тенденции современного развития научного знания и технического прогресса, но и требование, возникающее в процессе реформирования правоохранительных органов, в том числе модернизации МВД России и его деятельности.

В рамках данной научной статьи мы рассматриваем не всю совокупность субъектов уголовного судопроизводства, осуществляющих в соответствии со своими функциями борьбу с преступностью, а ограничиваемся исследованием теории и практики научной организации труда следователя, дознавателя¹, эксперта (специалиста)², судьи³, которые непосредственно участвуют в раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений и судебном разбирательстве⁴.

Научная организация деятельности субъектов уголовного судопроизводства имеет сложную иерархическую структуру, обусловленную своеобразием связей этой области научного знания с другими науками: общей теорией научной организации труда (НОТ), теорией организации и управления, уголовным процессом, криминалистикой, судебной экспертологией и другими областями знаний, разрабатывающими проблемы борьбы с преступностью.

Это, однако, не исключает существования собственных теоретических положений, исследование которых является основой для разработки прикладных вопросов, связанных с совершенствованием и развитием научной организации деятельности субъектов уголовного судопроизводства, а познание позволяет не только подвергнуть критическому анализу существующий методологический арсенал с учетом развития научных знаний, но и

¹ Научная организация деятельности следователя (дознавателя) как область научного знания и как форма практической реализации представляет собой самостоятельную структурную составляющую общих положений криминалистического учения об организации расследования преступлений. См.: *Можжаева И.П.* Научная организация деятельности субъектов досудебного производства: теория и практика: монография. М., 2018.

² Научная организация труда эксперта (специалиста) является на сегодняшний день предметом исследования судебной экспертологии. См.: *Россинская Е.Р.* Проблемы современной судебной экспертологии // Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений: материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. М., 2014. С. 69 и др.

³ *Корчагин А.Ю.* Судебное разбирательство уголовных дел: понятие, организация, тактика. М., 2006; *Организация деятельности судов: учебник / под ред. В.М. Лебедева.* М., 2007; *Организация судебной деятельности: учебник / под ред. В.В. Ершова.* М., 2016; и др.

⁴ В рамках исследования проблем научной организации деятельности (НОД) субъектов досудебного производства актуальными являются отдельные положения НОД оперуполномоченного и других субъектов досудебного производства, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений. НОД оперуполномоченного как область научного знания должна входить в предмет познания теории оперативно-розыскной деятельности.

выявить пробелы в его содержательной части. В этом заключается созидательная сторона исследования рассматриваемых аспектов любой науки.

В рамках научной статьи необходимо сформулировать следующие основные тезисы.

1. Научная организация труда имеет базовый и отраслевой уровни. Общая теория НОТ является базовой (материнской) наукой, соответственно положения и рекомендации общей теории НОТ могут интегрироваться с учетом специфики трудовой деятельности и ее социальных аспектов в многочисленные отрасли других научных знаний. Это закономерно, так как в любой сфере деятельности рационально организованный труд обеспечивает ее эффективность.

2. Следует констатировать справедливость концептуального положения о том, что в основе НОТ лежит деятельность. Процесс деятельности включает основные и взаимозависимые элементы: *субъект, труд, предметы и средства труда, цели и результат трудовой деятельности*. Если под трудом понимается непосредственное воздействие на объект, то деятельность включает также предшествующие и последующие элементы, т. е. понятием «деятельность» охватывается более широкий аспект действий. Одни из них непосредственно связаны с предметом воздействия деятельности (подготовительные и т.д.), другие – отражают оценочные категории результатов деятельности (критерии, методы и средства объективизации оценки).

Термины «труд» и «деятельность», используемые при обозначении научной организации работы, близкие по своей сути, но не тождественные. Поэтому выяснение их сущности имеет непосредственное значение для правильного наименования рассматриваемой области научного знания. Что касается соотношения и сущности понятий «труд» и «деятельность», второе, как представляется, имеет более широкое значение. Процесс деятельности представляет собой соединение всех разрозненных факторов в единую систему. То, что в основе деятельности лежит труд, является объективной предпосылкой для обоснования предложенной терминологической конструкции «научная организация деятельности», (НОД).

3. Обоснование наименования данной области научного знания важно для познания сущности, формирования целостного всестороннего определения понятия «научная организация деятельности» субъектов уголовного судопроизводства и обоснования современной концепции методологических основ НОД субъектов досудебного производства. Вышеперечисленное имеет особое значение, так как НОД – проблема многоаспектная и многоуровневая.

4. НОД как область научного знания, как область практической реализации вышеуказанного знания характеризуется многоаспектностью. В этой связи целесообразно выделять *правовой, управленческий и криминалистический аспекты*. Указанные аспекты имеют иерархическую «архитектуру» и четкое межуровневое деление.

5. Познание сущности НОД субъектов уголовного судопроизводства способствует формированию целостного и всестороннего определения данного понятия. С учетом этого НОД может рассматриваться в трех плоскостях как *область научного знания*, как *область практической реализации* вышеуказанного знания и как *учебная дисциплина*.

НОД субъектов уголовного судопроизводства *как область научного знания* – это совокупность теоретических положений и основанные на их познании закономерности процесса формирования, внедрения и использования системы организационных, материально-технических и иных приемов, методов и средств, а также научно обоснованные рекомендации, обеспечивающие оптимально эффективную работу по выявлению, расследованию, предупреждению преступлений и судебному разбирательству.

НОД субъектов уголовного судопроизводства *как область практической реализации* вышеуказанного знания – это непрерывная научно организованная и научно обоснованная деятельность, характеризующаяся комплексом правовых, экономических, социальных, научно-технических, организационных и иных условий повышения ее эффективности, осуществляемая на основе рекомендаций по использованию системы организационных, материально-технических и иных приемов, методов и средств, обеспечивающих эффективное и оптимальное выявление, расследование, предупреждение преступлений и судебное разбирательство.

НОД субъектов уголовного судопроизводства *как учебная дисциплина* – это комплекс знаний, умений и навыков по использованию системы организационных, материально-технических и иных приемов, методов и средств, необходимых для обеспечения эффективного и оптимального выявления, расследования, предупреждения преступлений и судебного разбирательства.

К сожалению, НОД субъектов уголовного судопроизводства как область практической реализации научного знания внедрена недостаточно, что негативно отражается на эффективности деятельности. Это объясняется как немногочисленностью исследований НОД как научного знания по этому вопросу, так и отсутствием научно обоснованной системы внедрения имеющихся разработок. Представляется, что главной причиной, на протяжении длительного времени тормозящей исследование проблем НОД субъектов уголовного судопроизводства, является неразработанность методологических основ этой области научных знаний.

6. Проблемы организационного обеспечения деятельности правоохранительных органов могут быть разрешены путем использования положений НОД как формы практической реализации в сфере уголовного судопроизводства, которые состоят в обоснованном и систематизированном комплексе рекомендаций. Для того чтобы рекомендации по НОД субъектов уголовного судопроизводства стали эффективными, они должны базироваться на системном подходе, иметь методологическую основу, ключевой составляющей которой являются теоретические положения учения об организации расследования преступлений, а также представлять алгоритмизированный комплекс положений как формы практической реализации в сфере уголовного судопроизводства, направленный на повышение эффективности деятельности следователя, дознавателя, эксперта (специалиста), судьи и др.

7. Комплекс научно обоснованных положений и профильных рекомендаций по научной организации субъектов уголовного судопроизводства направлен также на выявление и принятие мер к минимизации и устранению наиболее типичных недостатков (проблем, ошибок, просчетов) в организации раскрытия и расследования преступлений и как следствие – обеспечение эффективности деятельности в сфере уголовного судопроизводства.

Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что повышение эффективности уголовного судопроизводства путем соблюдения правого порядка, регламентирующего организационную деятельность в сфере уголовного судопроизводства, организационно-управленческого обеспечения судебной деятельности, применения криминалистических приемов, методов и средств и т.д. будет способствовать созданию необходимых условий для дальнейшей оптимизации уголовного судопроизводства.

Исследования в данном случае смогут приобрести комплексный, системный характер, что позволит всесторонне рассмотреть проблемы теоретического познания и практической реализации рекомендаций, направленных на повышение эффективности уголовного судопроизводства.

А.В. Холопов,
заведующий криминалистической
лабораторией Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Криминалистическое обеспечение процесса формирования внутреннего убеждения присяжных заседателей

Согласно ст. 17 УПК РФ судья, присяжные заседатели, а также прокурор оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью.

В этом смысле судебное разбирательство с участием присяжных заседателей следует рассматривать как процесс познания преступления, отраженного в материалах уголовного дела, и другой доказательственной информации, представляемой в судебных заседаниях.

О важности формирования внутреннего убеждения у присяжных заседателей выдающийся русский юрист Анатолий Федорович Кони писал: «Присяжные заседатели решают дела по внутреннему убеждению, которое складывается свободно и независимо, согласно с тем, что они видят и слышат на суде. Это коренное свойство суда присяжных... Оно слагается под влиянием внутренней переработки той массы разнородных впечатлений, которые производит на них разбирательство дела»¹.

Фактически можно сказать, что внутренне убеждение присяжных является частью сложного процесса познания, основанного на восприятии, представлении и воображении информации, представляемой сторонами в судебных заседаниях. Можно сказать, что процесс формирования внутреннего убеждения присяжных напрямую связан с реализацией принципа наглядности в судебных заседаниях.

Полагаем, что в процессе познания преступления присяжными заседателями государственному обвинителю отводится одна из ключевых ролей, так как согласно ч. 5 ст. 246, ст. 273 и 274 УПК РФ на него возложена обязанность представления материалов уголовного дела участникам судебного разбирательства.

Например, «приобщенные к делу вещественные доказательства должны быть продемонстрированы в ходе судебного следствия наглядно и убедительно, чтобы их значение было понятно присяжным заседателям. Оглашение лишь протокола их осмотра, как правило, эту задачу не выполняет»².

Относительно исключительной важности реализации принципа наглядности в деятельности государственного обвинителя в методических рекомендациях Генеральной прокуратуры Российской Федерации ранее отмечалось: «В отличие от нынешних народных заседателей присяжные, очевидно, не будут знакомиться с письменными материалами дела, и все, что не подвергнется непосредственному рассмотрению в судебном заседании, останется для них неизвестным, не будет учтено при решении вопроса о виновности подсудимого. Более того, имеющиеся дока-

¹ Кони А.Ф. Собрание сочинений: в 8 т. / А.Ф. Кони; ред. В.Г. Базанов. Т. 4 / сост., коммент. М.М. Выдря; авт. предисл. И.Д. Перлов. М.: Юрид. лит., 1967. С. 212.

² Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей: науч.-практ. пособие / под ред. С.И. Герасимова. М., 2002. С. 116.

зательства, особенно такие, как письменные документы, вещественные доказательства, заключения экспертов, должны быть продемонстрированы в суде наглядно, убедительно, чтобы значение их было понятно не только профессиональным судьям, но и неспециалистам»¹.

В связи с этим для прокурора, участвующего в подобном судебном разбирательстве, приоритетной и ключевой призвана стать технология формирования внутреннего убеждения. Исходя из этого, прокурор, участвующий в рассмотрении уголовного дела в суде с участием присяжных заседателей, должен обладать теоретическими знаниями и практическими навыками в области психологии и криминалистики, а также использования различных научно-технических средств и методов (далее – НТСМ) визуализации информации и исследования доказательств.

О важности использования в ходе судебного следствия технических средств и некоторых научных методов Л.Е. Ароцкер писал: «Научно-технические средства повышают наглядность и убедительность доказательств, рассматриваемых судом; содействуют правильному их восприятию и оценке, формированию внутреннего убеждения судей и других участников процесса о ценности тех или иных доказательств; позволяют получить дополнительную информацию о доказательственном значении определенных фактов; расширяют возможности суда в исследовании доказательств; придают исследовательский, научный характер его деятельности»².

Таким образом, использование НТСМ стороной обвинения в судебных разбирательствах с участием присяжных заседателей обусловлено тем, что информация, необходимая для решения присяжными заседателями вопроса о виновности подсудимого, должна быть представлена максимально наглядно, системно и объективно.

¹ Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.03.1993 № 12/13-93.

² *Настольная книга судьи. Рассмотрение уголовных дел в суде первой инстанции* / В.Б. Алексеев и др.; ред. кол. А.Ф. Горкин и др.; Верховный Суд СССР; Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. М., 1972. С. 454. Также см.: *Ароцкер Л.Е. Использование данных криминалистики в судебном разбирательстве*. М.: Юрид. лит., 1964; *Леви А.А. Научно-технические средства в суде*. М., 1974.

К НТСМ, обеспечивающим наглядность представляемой информации и исследования различных объектов (доказательств) в ходе судебных заседаний, следует отнести¹:

приспособления и устройства визуализации информации, или изобразительные средства (доски для мела, маркерные доски, флипчарты);

приспособления и устройства демонстрации информации (манекены, муляжи холодного и огнестрельного оружия, а также взрывных устройств);

технические мультимедийные средства демонстрации аудиовизуальной информации:

НТСМ визуализации оптической информации: видеокамеры, документ-камеры, телевизионные насадки на микроскопы, телевизионные лупы. Например, документ-камера позволяет получать и транслировать в режиме реального времени четкое изображение практически любых объектов, в том числе и трехмерных;

НТСМ воспроизведения (трансляции) акустической информации: цифровые и аналоговые устройства воспроизведения аудиоинформации с любого носителя и источника информации – для воспроизведения по ходатайству сторон в судебном следствии аудио- и видеоматериалов, находящихся в материалах уголовного дела, а также представленных в ходе судебного разбирательства;

компьютерно-технические средства: компьютеры, портативные компьютеры, планшетные компьютеры, графические планшеты, презентеры, планшетные сканеры со слайд-модулем, устройства для чтения карт памяти;

НТСМ визуализации, отображающие аудиовизуальную информацию: мультимедийные проекторы, интерактивные доски, ЖК-мониторы, системы видеоконференцсвязи и т.д.;

компьютерные программы, позволяющие воспроизводить схемы, графики, диаграммы и пр., например MS PowerPoint, OpenOffice.org Impress и т.д.;

НТСМ исследования вещественных доказательств:

измерительные научно-технические средства: механические или электронные весы, термометры, измерители расстояний

¹ См. подробнее: *Холопов А.В.* Научные методы и технические средства в судебном следствии: монография. М., 2014.

(штангенциркуль), универсальные измерители электромагнитных свойств и т.д.;

научно-технические средства, применяемые для проведения морфологического анализа: а) средства специального (ультрафиолет и инфракрасный диапазон) освещения объектов (вещественных доказательств); б) средства оптического увеличения – средства макро- и микроскопии. Примером простого в эксплуатации технического средства макроскопии являются мультирежимные (многоспектральные) телевизионные лупы.

При представлении информации присяжным заседателям в судебных заседаниях с помощью вышеперечисленных НТСМ необходимо использовать следующие приемы и методы визуализации.

1. Управление вниманием участников судебного следствия (акцентирование внимания). В рамках данного приема визуализации информации используются способы, акцентирующие и фокусирующие внимание участника судебного заседания на каких-либо конкретных данных. При воспроизведении информации (ее демонстрации) определенная ее часть с помощью современных научно-технических средств визуализации может выделяться для акцентирования внимания участников судебного разбирательства на каком-либо факте или обстоятельстве, необходимом для формирования целостной картины исследуемого в суде преступления.

2. Структурирование и систематизирование представляемой информации. С помощью данного приема визуализации государственный обвинитель должен воспроизвести в ходе своих выступлений все наглядные схемы, созданные им в результате анализа уголовного дела. Например, такой систематизированной и структурированной информационной моделью может служить созданная государственным обвинителем наглядная схема субъектов рассматриваемого уголовного дела, схема доказательств, полученных в ходе предварительного расследования, и т.д. Для создания и отображения сложных аналитических схем, графиков и диаграмм государственный обвинитель может воспользоваться программным обеспечением, таким как Microsoft Visio, Edraw Mindmap, Xmind, Freeplane, и другими программами, позволяющими создавать так называемые интеллектуальные карты (англ.

mind map; другие названия – диаграмма связей, ментальная карта, ассоциативная карта, схема мышления).

3. Визуализация модели события преступления (виртуальный следственный эксперимент). Для обеспечения формирования целостной картины в сознании присяжных заседателей необходимо использовать современные возможности компьютерного 3D моделирования для создания объемной, всеракурсной, анимированной модели события преступления. Технически такие 3D информационные модели события преступления возможно создавать с помощью специализированных криминалистических компьютерных программ, например программы 3D EyeWitness (3D Очевидец или 3D Глаза свидетеля), а также программы The Crime Zone (Место (пространство) преступления).

4. Контрастирование визуализируемой информации. В процессе анализа и оценки какой-либо информации может происходить сравнение объекта познания с его противоположностью. Визуализация какого-либо объекта в его двух противоположных состояниях (контраст), например изображение дома до пожара и после, обеспечивает фокусировку внимания, придает информации эмоциональный оттенок, увеличивает значимость представляемой информации и обеспечивает фиксацию ее в памяти. Однако при использовании данного приема визуализации необходимо учитывать, что увеличение эмоциональной составляющей в восприятии представляемой информации может оказывать негативное влияние на объективность анализа и оценки субъектами судебного разбирательства других обстоятельств рассматриваемого уголовного дела.

5. Сравнение и совмещение визуализируемой информации. Оптическое сравнение является наглядным методом визуализации информации и заключается в размещении на экране одновременно двух и более изображений с соблюдением одного масштаба с целью их анализа методом визуального сопоставления, для установления их наглядной идентичности (неидентичности) или обнаружения других сравниваемых индивидуальных особенностей (признаков). Данный метод оптического сравнения можно использовать при визуализации результатов экспертных исследований.

6. Уменьшение шокирующего эффекта. Как правило, в суде с участием присяжных заседателей не демонстрируются фотографии, на которых крупным планом зафиксированы телесные повреждения на трупе, зияющие раны, признаки разложения и т.д. Это связано с тем, что демонстрация таких фотографий может оказать нежелательное эмоциональное воздействие на присяжных заседателей и повлиять на выносимое ими решение. Шокирующий эффект от представляемых изображений может быть нивелирован (сведен к минимуму) посредством использования с согласия сторон современных цифровых технологий обработки фотографического изображения с минимальным искажением общей информационной картины фотоснимка или отдельного его участка.

Таким образом, криминалистическое обеспечение в части применения в судебных разбирательствах научно-технических средств и методов визуализации информации и исследования доказательств можно представить как ключевую технологию формирования внутреннего убеждения присяжных заседателей, предоставляющую возможность для полного, всестороннего и объективного познания преступления в суде.

М.М. Шакирьянов,
заведующий кафедрой
Казанского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Особенности организации работы государственных обвинителей в условиях нового этапа развития суда присяжных в России

Эффективность участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами находится в прямой зависимости от качества организации работы и управления в органах прокуратуры.

Своевременное принятие органами прокуратуры организационных и управленческих мер в связи с изменениями уголовно-процессуального законодательства существенным образом влияет на качество работы государственного обвинения при осу-

ществлении уголовного судопроизводства. Осуществляя уголовное преследование в суде, в соответствии с п. 2 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор выступает в качестве государственного обвинителя. Особая ответственность ложится на государственных обвинителей в случаях поддержания ими обвинения в судах с участием присяжных заседателей, поскольку именно эта форма судопроизводства в максимальной степени обеспечивает реализацию принципа состязательности сторон.

До недавнего времени участие в суде с присяжными заседателями распространялось в основном на государственных обвинителей уголовно-судебных подразделений республиканского и равного ему уровней. Сегодня в этот процесс вовлечено и районное звено, так как с 1 июня 2018 г. вступили в силу нормы Федерального закона от 23.06.2016 № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей». С этого момента предусматривается возможность рассмотрения отдельных категорий уголовных дел (п. 2¹ ч. 2 ст. 30 УПК РФ) по ходатайству обвиняемого с участием присяжных заседателей в судах районного звена.

Следует отметить, что количество оправдательных приговоров, выносимых судом присяжных, традиционно остается относительно высоким в сравнении с результатами рассмотрения уголовных дел профессиональными судьями. Так, за 2015–2017 гг. количество таких приговоров составило более 10%¹. Все это свидетельствует в определенной мере о недостаточном уровне поддержания государственного обвинения по уголовным делам указанной категории.

В связи с введением в районных и приравненных к ним судах судопроизводства с участием присяжных заседателей Генеральной прокуратурой Российской Федерации перед городскими, районными и приравненными к ним прокурорами в качестве одной из неотложных поставлена задача всесторонней и качественной подготовки к новому для них виду деятельности². Начиная с

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 22.09.2018).

² Пункт 3.24 решения коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 14.03.2017 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2016 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2017 год».

2016 г. Главным уголовно-судебным управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с Университетом прокуратуры Российской Федерации ведется работа по реализации мер организационно-распорядительного и методического характера в целях подготовки государственных обвинителей районного звена к поддержанию обвинения в судах присяжных.

Особенности организации работы государственного обвинителя по уголовным делам указанной категории прослеживается на различных стадиях судебного разбирательства, начиная с досудебной подготовки, участия в предварительном слушании и формировании коллегии присяжных заседателей и заканчивая судебным следствием и выступлением в прениях сторон. Отдельного рассмотрения заслуживают вопросы организации участия государственного обвинителя в постановке вопросов, решаемых присяжными, и обсуждения сторонами последствий вердикта.

Государственному обвинителю важно предвидеть, что исправить в случаях вынесения оправдательного вердикта ошибку, а в равной мере обвинительного, возможно лишь на основании допущенных в ходе судебного процесса существенных процессуальных нарушений, которые ограничили право стороны на представление доказательств или повлияли на содержание поставленных перед присяжными заседателями вопросов или на содержание данных присяжными заседателями ответов (ст. 389.25 УПК РФ). По-видимому, ограничения процессуальных прав стороны обвинения были заложены законодателем изначально. Отмеченное, безусловно, не может не отразиться на деятельности государственных обвинителей и потребует особого внимания и усилий с их стороны.

Определенную проблему в практической деятельности создает и отсутствие законодательного закрепления полномочий прокурора на встречу с представителями стороны обвинения до судебного заседания¹. Ибо включение потерпевшего в число участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения само по себе предполагает возможность его общения с государственным обвинителем как до, так и в ходе судебного разбирательства².

¹ *Есина А.С.* Консолидация в сторону обвинения – обязанность прокурора // Уголовное судопроизводство. 2016. № 2. С. 16.

² *Исаенко В.Н.* Досудебная подготовка потерпевших и свидетелей государственным обвинителем // Законность. 2011. № 3. С. 18.

На практике возникают сложности и при решении вопроса о том, какие наглядные материалы по уголовному делу могут быть допущены к демонстрации присяжным заседателям в качестве доказательств. Решения принимаются исходя из конкретных обстоятельств дела судьями, которые основываются лишь на их внутренних убеждениях и этических соображениях. Указанное ставит государственного обвинителя в крайне затруднительное положение, поскольку даже в рамках одного процесса могут приниматься диаметрально противоположные решения¹.

Одновременно в числе недостатков работы государственного обвинителя в суде присяжных часто отмечается неготовность поддерживать обвинение от имени государства перед неюристами-профессионалами², отсутствие знаний по психологии присяжных заседателей, в том числе недостаточные навыки владения мастерством убеждения. К перечисленному можно добавить, что даже привычное исследование доказательств при рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей требует от государственного обвинителя особого подхода, позволяющего в полной мере донести до граждан результаты проделанной работы в рамках предварительного расследования, которые зачастую представлены в материалах дела в сухом, сжатом юридическом формате³.

Кроме того, необходимо соответствующее организационное обеспечение деятельности органов прокуратуры при осуществлении правового просвещения, взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью. Надлежащая организация указанных направлений деятельности позволит в дальнейшем на достаточном уровне сформировать правосознание граждан относительно правового статуса и полномочий присяжных заседателей по уголовным делам, процедуре формирования коллегии присяжных заседателей, возможностей исследования доказа-

¹ *Бессчастный С.А., Лубенец С.В.* Исследование доказательств в судебном процессе с участием присяжных заседателей: критерии допустимости демонстрации присяжным фото- и видеоизображений трупов и исследования сведений о личности подсудимого // *Законность.* 2016. № 1. С. 15.

² *Назаров А.Д.* Обвинительный уклон в деятельности субъектов, ведущих уголовный процесс, как фактор, способствующий появлению ошибок в уголовном судопроизводстве // *Актуал. проблемы рос. права.* 2015. № 9. С. 150.

³ *Шакирьянов М.М., Немзорова Р.Ю.* Особенности организации прокурорской деятельности в свете реформирования суда присяжных // *Реформа суда присяжных в Российской Федерации на современном этапе: проблемы и перспективы реализации: матер. Междунар. науч.-практ. конф. Казань: Отечество, 2017. С. 222.*

тельств в уголовном процессе, а также обеспечить информирование общественности о делах данной категории без каких-либо нарушений требований законодательства.

С учетом вышеизложенного, в условиях недостаточного правового регулирования, ограниченности во временных, кадровых, материально-технических и иных ресурсах прокуратуры города (района) окончательный результат уголовного преследования будет напрямую зависеть от продуманного, грамотного руководства конкретной прокуратурой. Руководителю прокуратуры города (района) предстоит взвешенно распределить должностные обязанности с учетом личностных и профессиональных качеств прокурорских работников, поддерживающих государственное обвинение по делам с участием присяжных, обеспечить правовое просвещение населения на поднадзорной территории о деятельности присяжных заседателей, надлежащим образом проинформировать средства массовой информации и общественность, а также оценить имеющиеся в прокуратуре возможности, обеспечить своевременное и качественное рассмотрение поступающих в связи с этим обращений. Произвести большую работу по соответствующему планированию деятельности как прокуратуры в целом, так и отдельных ее работников с учетом прогнозирования развития ситуации, анализа состояния законности на поднадзорной территории и результатов практической деятельности прокуратуры.

Совершенствование работы по вопросам поддержания обвинения в судебном производстве с участием коллегии присяжных заседателей в значительной мере обеспечивают поступающие из Генеральной прокуратуры Российской Федерации информационные и методические материалы¹, обзоры судебной практики и решения Европейского Суда по правам человека.

Отдельно надо подчеркнуть, что важную роль в качестве поддержания государственного обвинения играет профессиона-

¹ Например, информационные письма Генеральной прокуратуры РФ от 28.03.2017 № 12-12-2017 «О подготовке государственных обвинителей к судебному производству с участием коллегии присяжных заседателей в районных и равных им судах», от 26.06.2018 № 12-12-2018 «О мерах по обеспечению качества поддержания государственного обвинения в судах с участием присяжных заседателей»; Решетова Н.Ю. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел районными судами, гарнизонными военными судами с участием присяжных заседателей: пособие / Н.Ю. Решетова, А.Н. Разинкина; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.

лизм каждого из участвующих прокурорских работников. Наличие у них и совершенствование определенных знаний в области психологии, навыков судебной риторики, убеждения и преодоления общественных стереотипов обвинительного уклона, необходимых для формирования у присяжных заседателей соответствующего представления о совершенном преступлении, достаточно-го для последующей оценки деяний подсудимых.

Считаем, что функция государственного обвинения в суде является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры. Основная задача прокурора в судебном производстве с участием коллегии присяжных заседателей заключается в том, чтобы, выполняя публичную функцию государственного обвинителя, сделать все, чтобы избежать двух зол – безнаказанности преступника и осуждения невиновного, а всему этому будет способствовать только эффективная организация и всестороннее обеспечение работы в указанном направлении.

И.А. Слободанюк,
заведующий кафедрой
Военного университета
Министерства обороны
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Актуальные вопросы реализации процессуальных полномочий прокурором при производстве дознания в сокращенной форме

Порядок производства дознания в сокращенной форме в настоящее время регламентируется гл. 32¹ «Дознание в сокращенной форме», внесенной в УПК РФ Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ. В уголовно-процессуальное законодательство введены понятия и правила производства дознания, производимого в общем порядке, и дознания, производимого в сокращенной форме. По истечении пятилетнего периода действия со-

ответствующих норм есть основания провести их комплексный анализ с учетом возникающих вопросов реализации прокурором своих полномочий, в том числе учитывая сложившуюся судебную практику.

Во исполнение вышеуказанного закона Генеральным прокурором Российской Федерации был издан соответствующий приказ от 03.07.2013 № 262 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме», в котором было дано указание прокурорам при осуществлении ими надзорной деятельности внимательно оценивать достаточность оснований для производства дознания в сокращенной форме, руководствуясь положениями ч. 2 ст. 226¹, а также ч. 1 ст. 226² УПК РФ, акцентируя внимание на вопросах, связанных с признанием подозреваемым вины, размера и характера причиненного преступлением вреда, а также его отношением к квалификации содеянного.

Очевидно, что введение нового вида дознания в сокращенной форме было вызвано объективной необходимостью оперативного расследования уголовных дел, не требующих следственных и процессуальных действий, связанных с предъявлением обвинения, и является очередным шагом к повышению эффективности работы правоохранительных органов. Безусловно, такой упрощенный порядок расследования уголовных дел экономит время и затраты на решение задач уголовного судопроизводства.

Среди трех необходимых условий производства дознания в сокращенной форме главное значение имеет признание подозреваемым своей вины, характера и размера ущерба, причиненного преступлением, а также квалификации содеянного, содержащихся в постановлении о возбуждении уголовного дела, протоколе задержания или постановлении о применении меры пресечения, т.е. в актах, с которых начинается уголовное преследование конкретного лица и определяющих его процессуальное положение. Соответственно, такое признание освобождает орган дознания от необходимости состязаться со стороной защиты и опровергать ее позицию и доводы. Признание вины является необходимой предпосылкой для сотрудничества подозреваемого с дознавателем и сокращает объем процессуальной деятельности по доказыванию.

Любая форма предварительного расследования начинается после возбуждения уголовного дела. Дознание в сокращенной форме формально начинается с момента вынесения постановления об удовлетворении ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме.

При осуществлении прокурорского надзора прокурорам необходимо учитывать, что наличие любого из обстоятельств, перечисленных в ст. 226² УПК РФ, исключает производство дознания в сокращенной форме, и в ходатайстве подозреваемому о применении такой формы дознания должно быть отказано. Перечень таких обстоятельств в законе является исчерпывающим:

- 1) подозреваемый является несовершеннолетним;
- 2) имеются основания для производства о применении принудительных мер медицинского характера;
- 3) подозреваемый относится к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок уголовного судопроизводства;
- 4) лицо подозревается в совершении двух и более преступлений, если хотя бы одно из них не относится к преступлениям, указанным в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ;
- 5) подозреваемый не владеет языком, на котором ведется уголовное судопроизводство;
- 6) потерпевший возражает против производства дознания в сокращенной форме. (Здесь следует иметь в виду, что потерпевший возражает против производства дознания в сокращенной форме тогда, когда он заявил об этом. Для того чтобы констатировать наличие данного обстоятельства, необходимо чтобы он письменно или же хотя бы устно в ходе производства процессуального действия заявил о том, что он возражает против производства дознания в сокращенной форме).

Если обстоятельства, предусмотренные ч. 1 ст. 226² УПК РФ, обнаружались или возникли уже после принятия решения о производстве дознания в сокращенной форме, дознаватель, прокурор или судья (в зависимости от того, у кого в данный момент находится дело) независимо от позиции стороны защиты обязаны руководствоваться ч. 2 ст. 226² УПК РФ.

Лицо, в отношении которого уголовное преследование осуществляется на основе материалов дознания в сокращенной фор-

ме, а равно потерпевший и его представитель вплоть до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора своим заявлением на основании ст. 226³ УПК РФ вправе объявить несостоятельными или недостаточными эти материалы как основание для предания суду и судебного разбирательства и потребовать производства дознания в обычной форме.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.07.2013 № 262 прокуроры в ходе изучения материалов уголовного дела обязаны акцентировать внимание на обеспечении в соответствии со ст. 6¹ УПК РФ права потерпевшего на доступ к правосудию в разумный срок, исходя из того, что согласно ч. 1 ст. 42 УПК РФ решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела и оформляется постановлением дознавателя (следователя).

Следует отметить, что ходатайство о прекращении производства дознания в сокращенной форме и о продолжении производства дознания в общем порядке может быть заявлено лишь на стадии предварительного расследования. На судебных стадиях, в любое время до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора обвиняемый, потерпевший или его представитель могут возражать против применения особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного гл. 40 УПК РФ. В этом случае судья руководствуется требованиями ч. 4 ст. 226⁹ УПК РФ, выносит постановление о возвращении уголовного дела прокурору для передачи его по подследственности и производства дознания в общем порядке. Законодатель прямо запретил судье в рассматриваемой ситуации выносить постановление о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначении рассмотрения уголовного дела в общем порядке.

Прокурорам в ходе проверки также необходимо обращать внимание на то, что в ч. 5 ст. 226³ УПК РФ содержится норма, которая должна применяться во взаимосвязи с п. 6 ч. 1 ст. 226² и ч. 1 и 5 ст. 226⁹ УПК РФ, из которых следует, что возражение потерпевшего против дознания в сокращенной форме является процессуальным препятствием для такого досудебного производства, но не является основанием для рассмотрения уголовного дела в суде первой инстанции в особом порядке, установленном ст. 316 и 317 УПК РФ. Таким образом, если потерпевший не возражал

против сокращенной формы дознания, но в суде заявил о своем возращении против особого порядка судебного производства, суд не обязан отказаться от рассмотрения уголовного дела в особом порядке. Дознаватель должен предупредить об этом потерпевшего перед началом дознания.

Когда адвокат подписывает ходатайство о производстве дознания в сокращенной форме (ч. 2 ст. 226⁴ УПК РФ), он наравне с подозреваемым берет на себя ответственность за принятое решение. Это означает, что на начальной стадии производства защитник, не знакомясь с материалами дела, не зная установленных обстоятельств, выражает согласие и с тем фактом, что событие преступления имело место быть, и с тем, что вина его доверителя доказана, характер и размер причиненного вреда установлены, квалификация деянию дана верно, исключен самооговор доверителя.

Учитывая необходимость соблюдения адвокатом требований уголовно-процессуального законодательства и норм профессиональной этики, а также тот факт, что законодатель не относит защитника к числу лиц, от имени которых заявляется ходатайство о производстве дознания в сокращенной форме, адвокат по существующей практике не подписывает, а сопровождает его надписью, что «ходатайство заявлено в присутствии защитника», тем самым удостоверяя лишь факт обеспечения реализации доверителем права на защиту, на получение квалифицированной помощи и право выбора формы производства по уголовному делу.

В случае возникновения сомнений в обоснованности производства дознания в сокращенной форме адвокат обязан указать на них дознавателю и разъяснить подозреваемому его право заявить ходатайство о продолжении производства дознания в общем порядке.

Прокуроры в свою очередь, должны обращать внимание на то обстоятельство, что упрощение досудебного производства по уголовному делу не может ни отменить, ни изменить основополагающих правил о едином предмете доказывания, установленном ст. 73 УПК РФ, и освободить дознавателя от обязанности представить суду все необходимые доказательства, подтверждающие наличие каждого из элементов, входящих в предмет доказывания.

Упрощение и сокращение уголовно-процессуальной деятельности может иметь место за счет сужения пределов доказывания, количества, но не качества доказательств, привлекаемых для установления предмета доказывания.

Предусмотренное п. 1 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ право дознавателя не проверять не оспариваемые сторонами доказательства, не допрашивать тех, у кого в ходе следственной проверки получены письменные объяснения (п. 2 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ), не назначать экспертизу для проверки уже полученных письменных заключений специалистов (п. 3 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ) и не производить следственные действия для проверки неоспариваемых фактических данных, содержащихся в документальных материалах следственного производства по поводу заявлений и сообщений о преступлениях (п. 4 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ), – это и есть сужение пределов досудебного уголовно-процессуального доказывания, компенсируемого сотрудничеством стороны защиты с дознанием и бесконфликтностью соответствующего доказательства, которое никем не оспаривается.

Сужение пределов доказывания сопряжено со значительным простором личного усмотрения дознавателя, который самостоятельно решает вопрос о возможности существенного уменьшения процессуальной деятельности по конкретному уголовному делу, что, свою очередь повышает его ответственность за достоверность каждого доказательства. В соответствии с тем же Федеральным законом от 04.03.2013 № 20-ФЗ, которым УПК РФ дополнен гл. 32¹ о дознании в сокращенной форме, в ст. 303 УК РФ об ответственности за фальсификацию доказательств внесены существенные изменения. Так, максимальное наказание за фальсификацию доказательств дознавателем по уголовному делу о преступлении, не относящемся к категории тяжких и особо тяжких, предусматривает до 5 лет лишения свободы.

Заслуживает внимания, что предусмотренный в ч. 2 ст. 226⁶ УПК РФ срок дознания в сокращенной форме, продленный прокурором до 20 суток, не может быть продлен никем и ни при каких обстоятельствах. Он может только войти в срок дознания, которое, если это потребуется, будет производиться в общем порядке (ст. 223 УПК РФ), или войти в срок предварительного следствия (ст. 162 УПК РФ).

При поступлении от дознавателя постановления о продлении срока после 24 часов с момента истечения 15 суток, отведенных для производства дознания в сокращенной форме, прокурор должен принимать решение об отказе в продлении данного срока и продолжении производства по уголовному делу в общем порядке.

Обвиняемый, его защитник, потерпевший и (или) его представитель до окончания ознакомления с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела вправе заявить ходатайство о производстве дополнительных следственных и иных процессуальных действий, направленных на восполнение пробела в доказательствах по уголовному делу, собранных в объеме, достаточном для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного им вреда, а также о виновности обвиняемого в совершении преступления. Иначе говоря, когда пробела в доказательствах, собранных в объеме, достаточном для установления соответствующего предмета доказывания, нет, ходатайство в порядке п. 2 ч. 6 ст. 226⁷ УПК РФ заявлено быть не может. В ходатайстве должно быть указано, какой именно (в чем он проявляется) пробел в доказательствах следует устранить путем производства дополнительных следственных и иных процессуальных действий.

Признав, что необходимые следственные действия произведены и объем собранных доказательств достаточен для обоснования вывода о совершении преступления подозреваемым, дознаватель составляет обвинительное постановление. Обвинительное постановление – итоговый процессуальный документ, которым завершается дознание в сокращенной форме. Он является аналогом обвинительного акта при производстве дознания в общей форме (ст. 225 УПК РФ), а также аналогом обвинительного заключения при производстве предварительного следствия по уголовному делу (ст. 220 УПК РФ).

В отличие от обвинительного заключения обвинительное постановление еще до направления материалов сокращенного дознания прокурору представляется дознавателем обвиняемому и его защитнику вместе с уголовным делом для ознакомления. С момента вынесения такого обвинительного постановления подозреваемый приобретает статус обвиняемого.

Потерпевший и (или) его представитель знакомятся с обвинительным постановлением и материалами дела при наличии соответствующего ходатайства.

Материалы дознания рассматриваются прокурором либо судом только после утверждения обвинительного постановления начальником органа дознания.

При утверждении обвинительного постановления в случае неподтверждения материалами уголовного дела отдельных пунктов обвинения либо неправильной квалификации и необходимости переквалификации на менее тяжкий состав преступления прокурор выносит соответствующее процессуальное решение, уведомляя о нем заинтересованных лиц.

При поступлении уголовного дела с обвинительным постановлением прокуроры обращают внимание на соответствие его содержания требованиям, перечисленным в п. 1–8 ч. 1 ст. 225 УПК РФ, а также на достаточность данных в прилагаемой к нему справке, зафиксированных в соответствии с ч. 10 ст. 226⁷ УПК РФ.

В случае несоответствия обвинительного постановления требованиям, предъявляемым уголовно-процессуальным законом, прокуроры обязаны возвращать его органу дознания для пересоставления в срок не более 2 суток.

Прокурор в ходе изучения поступивших к нему материалов уголовного дела должен тщательно проверять соответствие выводов органов дознания установленным при производстве дознания в сокращенной форме обстоятельствам, содержащимся в материалах уголовного дела. При этом особо исследовать вопросы о наличии объективных данных, подтверждающих виновность и исключающих самооговор обвиняемого, о соблюдении прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в том числе права на защиту, о рассмотрении в полном объеме заявленных обвиняемым, его защитником, потерпевшим и (или) его представителем ходатайств, предусмотренных п. 1–3 ч. 6 ст. 226⁷ УПК РФ.

При проверке законности постановлений о возбуждении уголовного дела и производстве дознания в сокращенной форме прокуроры должны оценивать правильность квалификации деяния, в том числе с целью исключения ее необоснованного занижения. В случае несогласия с ней отменять соответствующее

процессуальное решение с одновременным письменным указанием о производстве расследования в общем порядке.

В целях пресечения искусственного создания оснований для перехода на производство дознания в сокращенной форме прокурор обязан не допускать необоснованного выделения материалов уголовного дела в отношении конкретного лица в отдельное производство, а также незамедлительно реагировать на несвоевременное соединение уголовных дел в отношении одного и того же лица при наличии к тому законных оснований.

В случае выявления прокурором обстоятельств, препятствующих направлению уголовного дела в суд, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 226⁸ УПК РФ, он выносит постановление о направлении его дознавателю для производства дознания в общем порядке.

Статья 226⁹ УПК РФ примечательна тем, что допускает досудебное и судебное производство по уголовному делу в особом упрощенном и ускоренном порядке. В силу указанных обстоятельств особое значение приобретают основополагающие принципы уголовного процесса, а также профессионализм, нравственные и моральные качества дознавателя, прокурора, а главное – судьи.

При назначении наказания осужденному, который ходатайствовал о производстве дознания в сокращенной форме и, полностью признавая свою вину, тем самым сотрудничал с таким дознанием, предусмотрена значительная льгота. По обвинительному приговору суда ему должно быть назначено наказание не больше чем наполовину от максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление.

На не вступивший в законную силу приговор, постановленный в соответствии со ст. 226⁹ УПК РФ, не может быть подана жалоба или представление прокурора в связи с несоответствием выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела. Жалоба или представление прокурора могут быть поданы только по следующим основаниям:

- 1) нарушение уголовно-процессуального закона;
- 2) неправильное применение уголовного закона;
- 3) несправедливость приговора.

Проведенный анализ уголовно-процессуального законодательства и практики его применения органами дознания позволяет с достаточной степенью уверенности говорить о том, что производство дознания в сокращенной форме способствует сокращению сроков расследования и упрощению досудебного производства по уголовным делам и перспектива его применения в дальнейшем очевидна.

Реализуя свои процессуальные полномочия, прокуроры при выявлении обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, или несоблюдении условий его производства обязаны выносить постановление об отмене незаконного или необоснованного постановления дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме. В данном постановлении обязательно должны содержаться мотивированные указания на то, вследствие каких обстоятельств производство дознания должно осуществляться в общем порядке.

А.А. Хайдаров,
профессор кафедры
Казанского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Полномочия прокурора на этапе утверждения обвинительного заключения: требуется внесение изменений в УПК РФ

По общему правилу прокурор принимает по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением в течение 10 суток одно из предусмотренных уголовно-процессуальным законом решений. В 2010 г. Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ были внесены изменения в УПК РФ, и в случае сложности или большого объема уголовного дела срок его проверки может быть продлен до 30 суток. Иными словами, уголовное де-

ло находится у прокурора длительный период. Традиционно в отечественном уголовном процессе этап утверждения прокурором обвинительного заключения рассматривается в качестве досудебного производства и органично включается в стадию предварительного расследования. Хотя, по сути, этот этап вряд ли можно отнести к предварительному расследованию, поскольку предварительное следствие уже окончено, а следователь уведомил соответствующих участников процесса об окончании следственных действий. Этап утверждения прокурором обвинительного заключения по своему содержанию схож с французской обвинительной камерой, когда следственный орган второй инстанции во Франции принимает решение о предании обвиняемого суду. Обвинительная камера по УПК Франции выступает как надзорная инстанция по отношению к следственным судьям. При выполнении требований ст. 221 УПК РФ прокурор в отечественном уголовном процессе, так же как обвинительная камера во Франции, проверяет уголовное дело на предмет нарушения прав участников уголовного судопроизводства, законности процессуальных решений следователя и т.д. В литературе этап утверждения прокурором обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) предлагается вообще сделать самостоятельной стадией уголовного процесса¹.

В настоящее время наблюдается реформирование указанного этапа досудебного производства. Федеральными законами от 19.02.2018 № 27-ФЗ и от 18.04.2018 № 72-ФЗ ч. 2¹ ст. 221 УПК РФ была изложена в новой редакции, а ч. 2¹ ст. 226 УПК РФ применительно к дознанию была признана утратившей силу.

Ранее прокурор мог подготовить постановление о возбуждении ходатайства перед судом о продлении меры пресечения в виде заключения под стражу (домашнего ареста) лишь после подписания обвинительного заключения. По новому уголовно-процессуальному закону он вправе это сделать и до утверждения обвинительного заключения.

¹ Закирова Э.Ф. Утверждение прокурором обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) как самостоятельная стадия уголовного процесса // Уч. зап. Т. XIII. Сб. ст. преподавателей Казан. филиала РГУП. Казань: Отечество, 2017. С.179.

Подобные изменения связаны с длительными сроками нахождения уголовного дела у прокурора, направленного ему в порядке ст. 221 УПК РФ, и неурегулированностью процессуального статуса прокурора на рассматриваемом этапе. Действительно, как может прокурор ходатайствовать перед судом о продлении срока содержания под стражей, если он это дело к своему производству не принимал, тем более что он не вправе осуществлять процессуальные действия по возбуждению уголовного дела, формированию доказательств на досудебном производстве.

Данный вопрос возник еще в 2005 г., когда ряд граждан пожаловались на неурегулированность этого вопроса в Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 22.03.2005 № 4-П). В тот исторический период УПК РФ вообще не предусматривал процессуального механизма по продлению срока заключения под стражу прокурором. Оконченные расследованием уголовные дела направлялись в суд накануне или в день истечения срока содержания обвиняемых под стражей, который был установлен судами на стадии предварительного расследования. В течение 5–14 дней после поступления дел в суд, а по некоторым делам – в более поздние сроки судьи принимали вне судебного заседания решения об оставлении меры пресечения без изменения, причем оформляли их не отдельным актом, а включали в постановления о назначении предварительного слушания или о назначении судебного заседания. По некоторым делам вопрос о продлении установленного в период предварительного расследования срока его содержания под стражей был рассмотрен судом только через шесть месяцев после поступления уголовного дела в суд, поскольку суд исходил из того, что в таких случаях срок содержания обвиняемого под стражей продлевается на шесть месяцев самим фактом поступления уголовного дела в суд.

Внесенные изменения в уголовно-процессуальный закон, позволяющие прокурору продлевать срок содержания под стражей (домашнего ареста, запрета на определенные действия), не в полной мере решают обозначенную выше проблему. Процессуальные полномочия прокурора на рассматриваемом процессуальном этапе досудебного производства предлагаем дополнить. По нашему мнению, следует разрешить прокурору обращаться в суд не толь-

ко за продлением, но и за изменением меры пресечения с домашнего ареста на заключение лица под стражу, и наоборот.

Кроме этого, предоставляя право прокурору по изменению ранее избранной меры пресечения на этапе проверки уголовного дела, рекомендуется пересмотреть положения ч. 3 ст. 110 УПК РФ. В этой части ст. 110 УПК РФ сказано, что мера пресечения, избранная в ходе досудебного производства следователем с согласия руководителя следственного органа, может быть отменена или изменена только с согласия этих лиц. В случае, если уголовное дело было направлено прокурору с обвинительным заключением и это дело числится за ним, то ему нет необходимости спрашивать согласия на это у следователя или руководителя следственного органа. Прокурор способен самостоятельно определить наличие либо отсутствие основания для избрания меры пресечения и принять соответствующее процессуальное решение, в том числе отменить меру пресечения, избранную ранее с согласия руководителя следственного органа.

Нахождение уголовного дела в течение длительного срока на проверке у прокурора в практической деятельности приводит к еще одной проблеме.

Из смысла ст. 120 и 121 УПК РФ следует, что подозреваемые (обвиняемые) и их защитники вправе заявлять ходатайство на любом этапе досудебного производства, однако в следственной практике указанное право нарушается.

На стадии предварительного расследования заявленные ходатайства должны рассматриваться следователем (дознавателем), а на стадии судебного разбирательства – судом (судьей). Однако в следственно-прокурорской практике возникает вопрос о том, кто же должен рассматривать ходатайство, когда уголовное дело находится у прокурора на этапе утверждения обвинительного заключения.

В период нахождения уголовного дела у прокурора у стороны защиты возникают различного рода ходатайства, например, о проведении дополнительных следственных действий, проведении экспертиз или принятии процессуальных решений, о выявленных процессуальных нарушениях. В ряде случаев защитники делают это намеренно, пытаясь затянуть досудебное производство. В след-

ственной и прокурорской практике эти ходатайства защитники направляют как прокурору, так и следователю (дознавателю).

Ряд практических сотрудников считают, что прокурор на этапе изучения уголовного дела, направленного ему с обвинительным заключением, не имеет права рассматривать подобные ходатайства. По их мнению, прокурор обязан полностью отказать в удовлетворении заявленного ходатайства. Это в полной мере соотносится с положениями ч. 2 ст. 119 УПК РФ, где сказано, что ходатайство может заявляться только дознавателю, следователю либо в суд. Прокурор не может удовлетворить ходатайство, поскольку не имеет на это процессуальных полномочий. В случае если ходатайство поступит на этом этапе следователю, то он также не может на него отреагировать, поскольку уголовное дело находится у прокурора.

В случае если мы согласимся с этой точкой зрения, то соответственно у подозреваемого (обвиняемого) и его защитника в указанный период отсутствует возможность реализовать свое право на заявление ходатайства, что будет означать нарушение его права на защиту.

Другая часть правоприменителей считает, что подобное ходатайство следует направлять прокурору и он вправе рассматривать это ходатайство, поскольку именно за ним процессуально числится уголовное дело.

Если согласиться с этой точкой зрения, то получается, что прокурор обязан вернуть дело на дополнительное расследование, если признает ходатайство обоснованным. Однако, как нам представляется, для этого нужны соответствующие основания, предусмотренные в ст. 221 УПК РФ.

Неразрешенность этого процессуального вопроса в практической деятельности следственных органов и органов прокуратуры порождает двойственную модель поведения должностных лиц. Неурегулированность указанных обстоятельств, по нашему мнению, нарушает право подозреваемого (обвиняемого) на защиту.

Во избежание нарушения прав указанных участников уголовного судопроизводства необходимо на законодательном уровне определить должностное лицо, которое уполномочено рассматривать ходатайство на этапе проверки уголовного дела у

прокурора. Предлагаем внести соответствующие изменения в ч. 2 ст. 119 УПК РФ и включить прокурора в указанный в этой статье перечень. Прокурор обязан отреагировать на ходатайство, поступившее по уголовному делу, в котором он должен пояснить заинтересованному участнику процесса, что прокурор вправе направить дело на дополнительное расследование только при наличии к этому оснований, а сам принять дело к своему производству и продолжить расследование он не имеет права. При этом этот заявитель (защитник, обвиняемый, потерпевший), как нам представляется, вправе указать прокурору на выявленные ими нарушения с тем, чтобы прокурор принял законное и обоснованное решение на изучаемом этапе досудебного производства.

Таким образом, процессуальные полномочия прокурора на этапе утверждения обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) следует расширить. Считаем, что целесообразно внести изменения в УПК РФ и разрешить прокурору самостоятельно решать вопрос не только о продлении меры пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста, но и об изменении и отмене указанных мер пресечения.

Кроме того, ввиду нерешенности вопроса в УПК РФ о компетентном должностном лице, обладающем правом на разрешение ходатайства, заявленного участником уголовного судопроизводства на этапе утверждения обвинительного заключения, предлагаем предоставить подобное право прокурору в целях защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Н.В. Буланова,
заведующая кафедрой
основ прокурорской деятельности
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Обжалование прокурором приговоров и иных судебных решений, вступивших в законную силу

Пересмотр вступивших в законную силу судебных решений – исключительный этап уголовного судопроизводства, который, однако, находится в тесном органическом единстве со всеми другими стадиями уголовного процесса, решая общие для уголовного судопроизводства задачи.

В то же время в данной стадии процесса решаются и специальные задачи – недопущение оставления в силе неправосудных приговоров, иных судебных решений, исправление ошибок, допущенных нижестоящими судебными инстанциями¹. Как справедливо отмечает А.Н. Разинкина, «кассационное оспаривание судебных актов имеет публично-правовое значение, оно способствует тому, чтобы исполнялись лишь законные приговоры и другие судебные решения, что, в свою очередь, соответствует и интересам личности, и интересам государства»².

Уголовно-процессуальный закон предусматривает возможность последовательного пересмотра вступивших в законную силу судебных решений в кассационном и в надзорном порядке. При этом принципиальных различий между кассационным (гл. 47¹ УПК РФ) и надзорным производством (гл. 48¹ УПК РФ) законодатель не установил. Для них характерно тождество объекта (решения суда, вступившие в законную силу) и предмета проверки (законность проверяемых судебных решений), единый перечень участников процесса, которые вправе обжаловать соответствующее судебное решение (ч. 1–2 ст. 401², ч. 1 ст. 412¹ УПК РФ), общие требования к форме и содержанию кассационных и надзор-

¹ Мизулина Е.Б. Природа надзорного производства по уголовным делам: дис ... канд. юрид. наук. Ярославль, 1983. С. 40–45.

² Разинкина А.Н. Проблемы правовой регламентации процедур пересмотра судебных актов в апелляционном и кассационном порядке // Законность. 2013. № 9.

ных жалоб (ст. 401⁴, 412³ УПК РФ), единые процессуальная форма предварительного изучения жалоб судьей и виды его возможных решений (ст. 401^{7–8}, ст. 412⁵ УПК РФ), порядок рассмотрения и разрешения жалоб, пределы прав кассационной и надзорной инстанции, условия поворота к худшему (ст. 401¹³, 412¹⁰ УПК РФ), а также основания к отмене и изменению судебных решений (ст. 401⁶, 401¹⁵, 412⁹ УПК РФ)¹.

Согласно ч. 1 ст. 201¹⁵ УПК РФ основаниями отмены или изменения приговора, иного судебного решения в кассационном порядке являются существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела, либо выявление данных, свидетельствующих о несоблюдении лицом условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве. Аналогичная формулировка содержится и в ч. 1 ст. 412⁹ УПК РФ, регламентирующей основания отмены или изменения приговора, определения или постановления суда в порядке надзора.

Давая разъяснения по вопросам применения норм УПК РФ, регулирующих производство в суде кассационной инстанции, Пленум Верховного Суда Российской Федерации указал, что, являясь важной гарантией законности судебных решений по уголовным делам и реализации конституционного права граждан на судебную защиту, пересмотр дела в кассационном порядке предназначен для выявления и устранения допущенных органами предварительного расследования или судом в ходе предшествующего разбирательства дела существенных нарушений уголовного закона (неправильного его применения) и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявших на исход дела, и нарушений, искажающих саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, объединив, таким образом, указанные основания².

¹ Ковтун Н.Н. Европейский суд по правам человека ошибся – ошибся фундаментально // Рос. судья. 2016. № 8; Белкин А.Р. О некоторых странностях кассационного и надзорного производства // Уголовное судопроизводство. 2014. № 3; Лазарева В.А. Апелляция, кассация, надзор: новеллы ГПК РФ и УПК РФ. Первый опыт критического осмысления / под общ. ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрист, 2011.

² Пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.01.2014 № 2 «О применении норм главы 47¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2014. № 4.

Нарушения, искажающие саму суть и смысл судебного решения как акта правосудия, являются по своей сути особым (частным) случаем существенного нарушения уголовно-процессуального закона или неправильного применения уголовного закона, повлиявших на исход дела. Это логически следует из содержания ст. 401⁶, 412⁹ УПК РФ.

Учитывая исключительный характер пересмотра вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений, законодатель определил весьма узкий круг должностных лиц органов прокуратуры, которые наделены правом кассационного (надзорного) обжалования: Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и их заместители.

Прокуроры транспортных, природоохранных и иных специализированных прокуратур, действующие на правах прокуроров субъектов Российской Федерации, таким правом законодателем не наделены. Вопрос о том, как им поступать в случае наличия оснований для обжалования вступивших в законную силу решений суда по направленным ими в суд уголовным делам, разрешен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». При наличии оснований для обжалования указанных судебных решений им следует обращаться к прокурорам субъектов Российской Федерации или соответствующим военным прокурорам, направляя проекты кассационных представлений с копиями обжалуемых судебных решений и иных процессуальных документов. В случае отказа последних в принесении кассационного (надзорного) представления – в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (п. 26).

Однако представляется, что объективные причины для такого законодательного решения, ограничивающего в правах прокуроров одного уровня, отсутствуют. Кроме того, это приводит к необоснованному усложнению процедуры подготовки кассационного представления и увеличению сроков обращения с ним в суд кассационной инстанции, что, учитывая установленный законодателем годичный срок для обжалования судебного решения по основаниям, ухудшающим положение осужденного (оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело (уголовное преследование) прекращено), представляется немаловажным.

Считаем, что приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации прокуроры специализированных прокуратур должны быть наделены равными процессуальными правами с прокурорами субъектов Российской Федерации. Это вытекает из их правового статуса и компетенции, установленной законом о прокуратуре, общих положений УПК РФ, регламентирующих участие прокурора в уголовном судопроизводстве (в первую очередь, ст. 37, 246 УПК РФ), корреспондирует их праву обжаловать в апелляционном порядке не вступившие в законную силу судебные решения по направленным ими в суд уголовным делам.

Согласно данным о результатах работы прокуроров за последние 5 лет число кассационных представлений прокуроров увеличилось в 2 раза (с 1848 в 2013 г. до 3661 в 2017 г.). Одновременно в 34 раза сократилось количество надзорных представлений (с 1055 в 2013 г. до 30 в 2017 г.). При этом процент удовлетворенных представлений (от числа рассмотренных) очень высок): 96–97% кассационных представлений, а процент удовлетворенных надзорных представлений стремится к 100%¹.

Рассматривая вопрос об обжаловании прокурорами судебных решений в кассационном (надзорном) порядке, нельзя обойти вниманием вопрос о порядке рассмотрения соответствующего представления и гарантиях законности и обоснованности решения судьи соответствующего суда кассационной (надзорной) инстанции об отказе в передаче представления для рассмотрения в судебном заседании суда соответствующей судебной инстанции (ст. 401⁸, 412⁵ УПК РФ). Как известно, УПК РФ не предусматривает возможность обжалования постановления судьи верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. В то же время Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместитель вправе в случае несогласия с постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции вынести постановление об отмене такого постановления и о передаче кассационных жалобы, представления с уголовным де-

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/> (дата обращения: 25.07.2018).

лом для рассмотрения в судебном заседании соответствующего суда кассационной инстанции (ч. 3 ст. 401⁸ УПК РФ).

На это несоответствие указал Конституционный Суд Российской Федерации, признав взаимосвязанные положения п. 2 и 5 ч. 2 ст. 401³, п. 5 ч. 1 ст. 401⁵, п. 1 ч. 2 и 3 ст. 401⁸ и ст. 401¹⁷ УПК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой, устанавливая правило о возвращении кассационных жалоб без рассмотрения, если судьей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда вынесено постановление об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, эти положения – в действовавшей ранее системе обжалования судебных решений по уголовным делам – лишали лиц, кассационные жалобы которых были возвращены судьей соответствующего суда без рассмотрения, возможности дальнейшего обжалования судебных решений в кассационном порядке¹. В настоящее время это положение исправлено путем внесения в ст. 401³, 412² УПК РФ соответствующих изменений и дополнений². Сегодня заинтересованные участники уголовного процесса, включая прокурора, вправе в случае отклонения кассационной жалобы (представления) судьей верховного суда республики, краевого (областного) суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа обратиться в Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Не разрешен законодателем вопрос о том, каков процессуальный статус прокурора в суде кассационной (надзорной) инстанции и выполняемых им функций. Мнения ученых по данному вопросу расходятся. Так, А.А. Тушев указывает, что прокурор при проверке судебных решений, вступивших в законную силу, осуществляет функцию надзора, правозащитную функцию,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.03.2014 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 401³, 401⁵, 401⁸ и 401¹⁷ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.С. Агаева, А.Ш. Бакаяна и других».

² Федеральный закон от 28.12.2013 № 382-ФЗ «О внесении изменений в статью 401³ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 31.12.2014 № 518-ФЗ «О внесении изменений в статьи 401² и 412² Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

функцию уголовного преследования, а также функцию установления объективной истины по делу¹.

По мнению Н.П. Кирилловой, в надзорном производстве прокурор осуществляет две функции – уголовное преследование и правозащитную, при этом последняя должна реализовываться при обнаружении судебных ошибок².

Полагаем, что при ответе на этот вопрос необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, законодатель, регламентируя участие прокурора в суде кассационной (надзорной) инстанции, не использует такие понятия, как «стороны», «государственный обвинитель», «сторона обвинения», «сторона защиты». Во-вторых, проверяя законность вступившего в законную силу судебного решения, суд кассационной (надзорной) инстанции не рассматривает вопросы факта, проверяя только законность судебного решения.

Это позволяет говорить о том, что в кассационном (надзорном) производстве прокурор содействует суду в принятии законного, обоснованного, справедливого решения, принимая меры соответствии с предоставленной компетенцией по выявлению и устранению судом кассационной (надзорной) инстанции ошибок, допущенных нижестоящими судами, по восстановлению прав и свобод участников уголовного судопроизводства, рассматривая данную деятельность как реализацию самостоятельной функции содействия суду в принятии законного, обоснованного и справедливого судебного решения, которая характеризуется собственными задачами, содержанием и правовыми (процессуальными) средствами реализации.

Суд кассационной (надзорной) инстанции уголовное дело по существу не рассматривает, не устанавливает, имело ли место преступление и виновен ли осужденный (оправданный, лицо, в отношении которого прекращено уголовно дело (уголовное преследование) в его совершении, он проверяет законность вступившего в законную силу судебного решения с точки зрения их соответствия закону. В этом случае, по нашему мнению, ошибочно говорить об осуществлении прокурором уголовного преследования – деятельности по изобличения конкретного лица в совер-

¹ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005.

² Кириллова Н.П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел. СПб., 2007. С. 70.

шении преступления. Убеждая суд в законности постановленного приговора, высказывая свое мнение в связи с поданными жалобами, поддерживая либо опровергая их доводы, прокурор приводит аргументы об отсутствии (либо наличии) предусмотренных законом оснований для отмены приговора, а не обосновывает обвинительный тезис. Он не приводит доказательств виновности конкретного лица, а суд кассационной (надзорной) инстанции не проверяет соответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой и (или) апелляционной инстанции. По своему содержанию деятельность прокурора носит правозащитный характер. Это утверждение тем более справедливо, поскольку прокурор вправе принести надзорное представление по основаниям как ухудшающим, так и улучшающим положение осужденного.

Прокурор способствует суду в принятии законного и обоснованного решения путем приведения необходимых доводов и аргументов о необходимости оставления приговора, иного судебного решения без изменения, о его изменении или отмене; вправе предложить суду кассационной (надзорной) инстанции отменить приговор, определение, постановление суда и прекратить производство по уголовному делу. В данном случае он выступает как представитель государства, действующий в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, принимающий в пределах своей компетенции меры по исполнению уголовного и уголовно-процессуального законов.

В силу указанных обстоятельств в суде кассационной (надзорной) инстанции у прокурора отсутствует и право распоряжаться обвинением. Его отказ от поддержания государственного обвинения (полностью либо в части), равно как и изменение обвинения на менее тяжкое путем исключения из него отдельных пунктов обвинения либо переквалификации обвинения на менее тяжкое невозможны. Однако он вправе заявить ходатайство о прекращении производства по делу при наличии к тому законных оснований (как реабилитирующих, так и нереабилитирующих), которое рассматривается судом наряду с ходатайствами других участников уголовного судопроизводства, участвующих в судебном заседании.

Н.В. Угольникова,
заместитель начальника кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Н.В. Григорьева,
доцент кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Проблемы теории и практики отказа государственного обвинителя от обвинения

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами считалось и считается одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры¹. Как и прежде, прокуроры в полном объеме обеспечивают участие при рассмотрении уголовных дел в судах, способствуя им в вынесении законных приговоров, реагируя одновременно и на неправосудные решения².

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на одном из заседаний расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, назвал поддержание государственного обвинения в судах одной из центральных задач прокурорского корпуса³.

Государственный обвинитель – это должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвине-

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (п. 1).

² Доклад Генерального прокурора РФ по итогам работы прокуроров в 2017 г. Расширенное заседание коллегии от 15.02.2018. С. 19. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1333942/> (дата обращения: 15.10.2018).

³ Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ 5 марта 2013 г. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17631> (дата обращения: 16.10.2018).

ние в суде по уголовному делу (п. 6 ст. 5 УПК РФ). Фактически можно говорить о том, что уголовное преследование как функция, осуществляемая стороной обвинения в судебном производстве, представляет собой деятельность прокурора (государственного обвинителя) от имени государства по изобличению обвиняемого (подсудимого) в совершении преступления в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ.

Ежегодно прокуроры принимают участие в рассмотрении только судами первой инстанции более 800 тыс. уголовных дел, а всего суды общей юрисдикции всех инстанций рассматривают (как правило, с участием прокуроров) свыше 4 млн уголовных дел и материалов¹.

Определяя в ст. 246 УПК РФ обязательное участие в суде государственного обвинителя, государство подчеркивает важность и гарантированность соблюдения принципа состязательности сторон при рассмотрении дела по существу. Вместе с тем процессуальное равноправие сторон в уголовном процессе не должно умалять роли прокурора как представителя государства, т.е. носителя публичных интересов, осуществляющего наряду с уголовным преследованием и правоохранительную функцию (в отличие от участвующего в деле адвоката, призванного всегда только защищать интересы обвиняемого)², а также еще и правозащитную функцию³. На это обращено внимание и Генерального прокурора Российской Федерации 15.02.2018 на расширенном заседании коллегии – «Соблюдение конституционных прав граждан – зона личной ответственности прокуроров»⁴.

Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 25.12.2012 № 465 предписал участвующим в суде прокурорам исходить из того, что от активной позиции и профессионализма

¹ *Капинус О.С.* К вопросу о процессуальном положении прокурора в уголовном судопроизводстве // Прокурор. 2013. № 2. С. 50–58. Согласно основным показателям деятельности прокуратуры за 2016–2018 годы судом первой инстанции рассмотрено уголовных дел с участием прокурора в 2016 г. – 908 тыс., в 2017 г. – 867 тыс. (–4,5%), за 6 месяцев 2018 г. – 409 тыс. Участие прокурора в суде апелляционной инстанции в 2016 г. – 122 тыс., в 2017 г. – 116 тыс. (–4,6%), за 6 месяцев 2018 г. – 55 тыс. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780>.

² *Капинус О.С.* Указ. соч.

³ *Якушева Т.В.* Полномочия государственного обвинителя в судебном следствии // Известия Алтай. гос. ун-та. 2018. № 3 (101).

⁴ Доклад Генерального прокурора РФ по итогам работы прокуроров в 2017 г. Расширенное заседание коллегии от 15.02.2018.

государственного обвинителя в значительной степени зависят законность и справедливость рассмотрения уголовного дела (п. 1). С другой стороны, не следует забывать о назначении уголовного судопроизводства, которое определяет, что отказ от уголовного преследования невиновных и их реабилитация в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и поддержание обоснованного обвинения.

В нашей статье мы затронем отдельные вопросы, возникающие в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения¹.

Обеспечивая законность и обоснованность обвинения (ч. 3 ст. 37 УПК РФ), государственный обвинитель должен способствовать всестороннему исследованию обстоятельств дела, поддерживать обвинение лишь в меру его доказанности. Его окончательная позиция не зависит от выводов обвинительного заключения и должна быть основана на результатах исследования обстоятельств дела в суде.

Уголовно-процессуальное законодательство определяет, что если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения (полностью или частично) и излагает суду мотивы отказа. В свою очередь суд принимает решение о прекращении уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей части, указывая в качестве основания прекращения п. 1, 2 ст. 24 и п. 1, 2 ст. 27 УПК РФ. При этом у подсудимого, уголовное преследование в отношении которого прекращено по данному основанию, возникает право на реабилитацию (п. 2 ч. 2 ст. 133 УПК РФ)².

¹ Актуальность данного вопроса, определена и тем, что отказ государственного обвинителя от обвинения являлся предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ. См. подробнее: п. 7 постановления Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан»; п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² К слову, в ст. 133 УПК РФ в качестве основания прекращения уголовного преследования и, как следствие, возникновения права на реабилитацию указан именно отказ государственного обвинителя от обвинения.

В связи с этим возникает вопрос относительно того, как часто государственные обвинители реализуют предоставленное им полномочие и с какими основными сложностями они сталкиваются.

Анализ статистики показал, что судами первой инстанции постановления о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям (п. 1, 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ) по делам публичного, частно-публичного обвинения, а также частного обвинения, возбужденного государством, вынесены в отношении следующего количества лиц: 2015 г. – 405, в 2016 г. – 4609, в 2017 г. – 1997, за первые 6 месяцев 2018 г. – 847¹. Однако данные статистики не конкретизируют, сколько раз решение принималось именно в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения.

Изучение основных результатов работы прокуратуры также не дает ответа на вопрос о том, как часто прокурорам, поддерживающим обвинение в суде, случалось от него отказываться.

В интервью информационному агентству ТАСС 31 января 2017 г. Генеральный прокурор Российской Федерации сказал, что «прокурор, как судья и присяжные заседатели, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, руководствуясь при этом законом и совестью. Нередко используются полномочия по отказу от дальнейшего государственного обвинения: в 2015 году – в отношении 323 лиц, за шесть месяцев 2016 года – в отношении еще 119»².

Отказ государственного обвинителя от обвинения означает его несогласие с выдвинутым по уголовному делу обвинением, его отрицательную оценку результатов осуществлявшегося в отношении обвиняемого уголовного преследования. Можно согласиться с ранее высказанным достаточно категоричным мнением, что отказ от обвинения – это отрицание обоснованности обвинения³.

¹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел за 2015, 2016, 2017 гг. и за первое полугодие 2018 г. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

² Генеральный прокурор России – в спецпроекте ТАСС «Первые лица» Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки информационному агентству «ТАСС» 31 января 2017 г., Юрий Чайка: каждому воздастся! Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/1158961/ (дата обращения: 13.10.2018).

³ *Шадрин В.С.* Отказ государственного обвинителя от обвинения в современных условиях // Сибир. уголовно-процессуальные и криминалистич. чтения. 2016. № 3 (11).

В приказе от 25.12.2012 № 465 Генеральный прокурор Российской Федерации подчеркнул процессуальную самостоятельность государственного обвинителя, его подчиненность закону и совести (п. 8). Но так ли самостоятелен государственный обвинитель в принятии решения об отказе от поддержания дальнейшего обвинения?

Проанализировав положения приказа от 25.12.2012 № 465, авторы пришли к выводу, что государственный обвинитель – это участник уголовного судопроизводства, действующий по поручению прокурора, утвердившего итоговый акт по делу. На практике действительно государственный обвинитель в подавляющем большинстве случаев поддерживает обвинение, которое было утверждено другим прокурором, выполняющим функцию прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия или руководителем прокуратуры.

Одновременно с этим требования ведомственного нормативного акта Генеральной прокуратуры Российской Федерации предписывают государственному обвинителю при существенном расхождении его позиции с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, немедленно докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение.

При этом указанному прокурору в случае принципиального несогласия с позицией обвинителя, исходя из законности и обоснованности предъявленного обвинения, предписано своевременно решать вопрос о замене обвинителя либо самому поддерживать обвинение. Таким образом, мы отчетливо наблюдаем, что вопрос поддержания обвинения или отказа от такового относится к компетенции прокурора, утвердившего итоговый акт по делу.

Не вносит ясности и уголовно-процессуальное законодательство. С одной стороны, законодатель в ст. 246 УПК РФ определяет самостоятельность государственного обвинителя в вопросе принятия решения об отказе от обвинения. С другой стороны, ч. 4 ст. 37 УПК РФ определяет, что прокурор, а не государственный обвинитель, вправе в порядке и по основаниям, установленным уголовно-процессуальным законом, отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов своего решения.

Тенденция, наметившаяся в положениях приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465, по мнению авторов, несколько ограничивает принцип законности при производстве по уголовному делу, в содержании которого определен приоритет положений УПК РФ при производстве по уголовному делу.

Путей решения обозначенной проблемы может быть предложено несколько.

Во-первых, возможно, следует внести в уголовно-процессуальное законодательство положение о том, что государственное обвинение в суде должен поддерживать прокурор, утвердивший обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление. Сразу следует отметить, что данное предложение с практической точки зрения фактически невыполнимо, поскольку прокурор, утверждающий уголовное дело, выполняет иную функцию прокуратуры и вовлечение его в процесс уголовного судопроизводства в суде может негативно сказаться на его основных обязанностях. Хотя отдельные предпосылки в этом направлении сделаны в приказе от 25.12.2012 № 465, где руководителям прокуратур предписано время от времени лично поддерживать обвинение в суде.

Во-вторых, четко разграничить в уголовно-процессуальном законодательстве полномочия государственного обвинителя и прокурора, утвердившего итоговый акт по делу, с конкретизацией и предоставлением последнему права решать вопрос отказа от обвинения (полностью или частично) или его изменения в суде посредством обращения государственного обвинителя. Фактически речь идет о правоприменительной практике, сложившейся в настоящее время, которую необходимо урегулировать на законодательном уровне. В литературе есть мнение, что направление прокурором в суд уголовного дела с утвержденным им обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением означает выдвижение перед судом государственного обвинения¹.

В-третьих, предоставить государственному обвинителю полномочие самостоятельно распоряжаться предоставленным в ст. 246 УПК РФ правом по отказу от обвинения (полностью или частично). Поскольку в первую очередь мы говорим об уголовно-

¹ Шадрин В.С. Указ. соч.

процессуальном институте, регулируемом нормами уголовно-процессуального законодательства, которое не предполагает согласования позиции государственного обвинителя с кем бы то ни было. Главное условие – это обоснование суду мотива отказа¹. В юридической литературе ряд авторов предлагает, и мы их поддерживаем, что право на распоряжение обвинением составляет ключевую материальную составляющую диспозитивных полномочий государственного обвинителя как стороны в деле, главы обвинительной власти, формулирующей и выдвигающей обвинение и поддерживающей его в суде².

В связи с этим заслуживает внимания позиция авторов, предлагающих закрепить в УПК РФ принцип процессуальной самостоятельности как одну из основных гарантий, способствующую организации деятельности по поддержанию государственного обвинения в соответствии с назначением уголовного процесса, и исходя из того, что никакое давление на государственного обвинителя или вмешательство в его деятельность недопустимы³.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что роль прокурора в уголовном судопроизводстве определяется осуществлением им от имени государства уголовного преследования. В связи с этим прокурору должны принадлежать все полномочия по выдвижению обвинения и поддержанию его в суде, в том числе по отказу от дальнейшего его поддержания полностью или частично. По мнению авторов, это сможет существенно повысить ответственность государственного обвинителя.

¹ Требования мотивированности отказа государственного обвинителя от обвинения должны соблюдаться в обязательном порядке, поскольку прекращение уголовного дела на основании немотивированного отказа от обвинения судом признается существенным нарушением уголовно-процессуального закона и влечет за собой отмену судебного решения. См., напр.: Апелляционное определение от 05.07.2013 по делу № 22-3577/2013; апелляционное постановление от 13.01.2015 № 22-1688/2014 22-8/2015.

² *Машовец А.О.* Изменение обвинения, полный или частичный отказ от него государственным обвинителем в ходе судебного разбирательства // Вестн. Краснодар. ун-та МВД России. 2017. № 2 (36).

³ *Якушева Т.В.* Указ. соч; *Буланова Н.В.* Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами: монография. М., 2016.

В.К. Бобров,
профессор кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук,
профессор

А.А. Емельянова,
адъюнкт Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя

**Обеспечение прокурором законности при применении
в отношении несовершеннолетних подозреваемых,
обвиняемых мер процессуального принуждения,
связанных с ограничением свободы**

Анализ статистики за последние годы относительно количества несовершеннолетних, совершивших преступления, позволяет выявить тенденцию, свидетельствующую о снижении их числа. Так, в 2015 г. количество таких лиц в возрасте от 14 до 17 лет женского пола составило 111 человек, лиц мужского пола – 757 человек; в 2016 г. – 73 и 580 соответственно; в 2017 г. – 67 и 492 соответственно¹. За последние 15 лет примерно в 10 раз сократилось количество несовершеннолетних осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы².

Однако следует отметить, что такое сокращение связано с декриминализацией целого ряда статей Уголовного кодекса Российской Федерации, расширением спектра наказаний, не связанных с изоляцией от общества, снижением количества рождаемых лиц в конце 1990-х – начале 2000-х годов.

¹ Статистика ЗИЦ ГУ МВД России по г. Москве.

² ФСИН: за 15 лет число подростков в воспитательных колониях сократилось в 10 раз // Информационное агентство. URL: <http://tass.ru/obschestvo/4299622> (дата обращения: 24.04.2018).

Поэтому следует прогнозировать, что после выхода страны из демографического спада вопрос о состоянии преступности среди несовершеннолетних может снова приобрести особую актуальность.

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, несмотря на снижение числа преступлений, совершаемых подростками, внимание к этому направлению должно оставаться неизменно высоким¹.

В системе мер, направленных на противодействие преступности несовершеннолетних, по мнению многих исследователей, особую роль играет уголовное судопроизводство. Установленная уголовно-процессуальным законом особая процедура производства по делам о преступлениях указанной категории лиц не только является дополнительной юридической защитой несовершеннолетних, вовлекаемых в среду уголовно-процессуальных отношений в качестве подозреваемых, обвиняемых. Строгое и неукоснительное соблюдение особенностей производства по делам несовершеннолетних, безусловно, обеспечивает полное, объективное расследование таких дел и разрешение их по существу².

В соответствии с правилами производства по делам несовершеннолетних допускается возможность применения к ним мер процессуального принуждения, в том числе связанных с ограничением их личной свободы, неприкосновенности, возможностью содержания под стражей.

В этой связи актуальной является проблема обеспечения законности и обоснованности при применении таких мер в ходе предварительного расследования.

Поэтому, с одной стороны, меры процессуального принуждения к несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым должны применяться достаточно взвешенно и осмотрительно, а с другой – эффективно. Иначе говоря, применение их должно быть законным и обоснованным.

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России 2018 г. Информационный портал «Президент России». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56949> (дата обращения: 21.04.2018).

² *Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Е.Н. Клещиной. М., 2014. С. 642.*

Обеспечение этой важной задачи лежит на прокурорах, которые в рамках прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи «в ходе досудебного производства по уголовному делу обязаны требовать от органов дознания и следственных органов неукоснительного соблюдения предусмотренных уголовно-процессуальных гарантий для несовершеннолетних», в том числе «при избрании или изменении меры пресечения, имея в виду, что для несовершеннолетних заключение под стражу является исключительной мерой пресечения»¹.

Вместе с тем ныне действующее уголовно-процессуальное законодательство не позволяет прокурору обеспечить эффективный надзор за законностью применения мер процессуального принуждения вообще и в отношении несовершеннолетних в частности.

В определенной мере это обусловлено изменением процессуального статуса прокурора в уголовном процессе, начавшимся в 2007 г. с принятием Федерального закона от 05.07.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Сохранив за прокурором функцию надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, законодатель существенно ограничил процессуальные полномочия прокурора по руководству и контролю за процессуальной деятельностью следователя. В том числе ограничил его полномочия, связанные с надзором за законностью избрания и применения мер пресечения. Он сейчас вообще не указан в числе лиц, уполномоченных избирать такие меры. Согласно ст. 97 УПК РФ такое полномочие предоставлено только дознавателю, следователю и суду.

Вместе с тем законодатель явно непоследователен в своей позиции. Так, в силу ч. 1 ст. 466 УПК РФ по делам об экстрадиции именно прокурор принимает решение об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении выдаваемого лица, если на него не представлено соответствующее судебное решение иностранного государства. В 2010 г. законодатель предоставил

¹ Пункт 11 приказа Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

прокурору полномочие самому возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста, заключения под стражу по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом (п. 8¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

На этом основании вполне справедливо предлагается включить прокурора в число субъектов, уполномоченных на избрание мер пресечения.

В юридической литературе вполне обоснованно обращено внимание еще на одну некорректную позицию законодателя в части, касающейся применения мер процессуального принуждения в отношении несовершеннолетних. Она сформулирована в ч. 1 ст. 423 УПК РФ и заключается в том, что такие серьезно затрагивающие права несовершеннолетних меры принуждения, как задержание и заключение под стражу, применяются в таком же порядке, как и в отношении взрослых. Данное положение закона надо понимать таким образом, что между избранием мер пресечения несовершеннолетним и взрослым подозреваемым, обвиняемым существенных различий нет.

Между тем такие различия имеются. Многие из них предлагаются учеными, в том числе связанные с повышением роли прокурора в обеспечении законности при применении мер процессуального принуждения и, в частности, в отношении несовершеннолетних. Эти различия должны быть выявлены совместными усилиями ученых и законодателя, сформулированы и закреплены в законе.

В настоящее время в ч. 3 ст. 108 УПК РФ меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, запрета совершения определенных действий избираются судом на основании постановления следователя о возбуждении соответствующего ходатайства перед судом, согласованного с руководителем следственного органа. Было бы логичным в указанную статью внести дополнение, обязывающее следователя копию данного постановления незамедлительно направить надзирающему прокурору. Такое правило в нынешней редакции ст. 108 УПК РФ отсутствует. Налицо явный пробел в законодательстве, который должен быть устранен.

Полагаем, что рассматриваемая проблема должна быть решена более кардинально. Соответствующее ходатайство перед судом следователь должен согласовать прежде всего с надзирающим прокурором, учитывая особую значимость принимаемого решения для судьбы несовершеннолетнего.

В связи с указанным нельзя не обратить внимание на определенный алогизм в регламентировании процессуального полномочия прокурора, связанного с дачей согласия следователю на принятие последним определенного решения. Так, законодатель посчитал нужным сохранение в тайне факта задержания подозреваемого, осуществляемого по мотивированному и согласованному с прокурором постановлению не только дознавателя, но и следователя (ч. 4 ст. 96 УПК РФ). Навряд ли данное решение следователя обладает большей процессуальной значимостью по сравнению с его решением о заключении под стражу, чтобы привлекать к этому прокурора.

Полагаем, что ныне действующий УПК РФ следует дополнить еще одним правилом, обязывающим прокурора перед дачей согласия на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу (домашнего ареста, запрета определенных действий) в отношении подозреваемого тщательно ознакомиться с материалами дела и лично допросить такое лицо.

Предварительное ознакомление с материалами дела и допрос несовершеннолетнего позволяют прокурору убедиться в обоснованности заявленных дознавателем, следователем ходатайств, что при определении вида избираемой меры пресечения учтены обстоятельства, указанные в ст. 99 УПК РФ, что предусмотренные законом ограничения, запреты и т.д. соответствующей мерой пресечения могут быть реально обеспечены¹.

¹ Заметим, что подобное полномочие было закреплено в ст. 96 УПК РСФСР, успешно применялось на практике и позволяло прокурору эффективно осуществлять надзор за законностью действий следователя, дознавателя, связанных с избранием и применением мер пресечения в отношении несовершеннолетних.

А.А. Шишков,
профессор кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

**Реализация в уголовно-процессуальном законе
правовых позиций Конституционного Суда
Российской Федерации о возвращении судом
уголовного дела прокурору**

Конституционный Суд Российской Федерации регулярно обращается к отдельным положениям уголовно-процессуального закона об их соответствии основному закону страны. Правовые нормы, регулирующие возвращение судом уголовного дела прокурору, также неоднократно были предметом оценки органом конституционного контроля.

Институт возвращения судом уголовного дела прокурору был создан на обломках института возвращения дела для дополнительного расследования (ст. 232 УПК 1960 г.).

Еще в период действия советского кодекса законодатель под влиянием правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вынуждено изменял работавшие годами нормы о дополнительном расследовании. В итоге к моменту принятия УПК РФ сформировалось устойчивое мнение о том, что полномочия суда возвращать уголовные дела прокурору для восполнения неполноты предварительного расследования либо для изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающиеся по фактическим обстоятельствам от обвинения, содержащегося в обвинительном заключении, противоречат положениям Конституции Российской Федерации, поскольку позволяли суду инициировать продолжение следственной деятельности по обоснованию обвинения, т.е., по сути, реализовывать не свойственную ему обвинительную функцию.

Разумеется, рабочая группа по подготовке УПК РФ не могла не учитывать правовую позицию Конституционного Суда о новой роли суда в уголовном судопроизводстве и не отразить это в

ст. 237 УПК РФ. В результате нормы УПК РФ на момент введения его в действие не предусматривали возможность по возвращенному судом уголовному делу производить процессуальные действия с целью восполнения неполноты предварительного расследования и усиления обвинения. Одной из гарантий такого запрета выступала обязанность прокурора по возвращенному ему уголовному делу обеспечить устранение допущенных нарушений в течение 5 суток. А в июле 2003 г. законодатель дополнительно вводит еще две гарантии: 1) запрещает производство каких-либо следственных или иных процессуальных действий, не предусмотренных ст. 237 УПК РФ; 2) доказательства, полученные по истечении 5 суток либо при производстве процессуальных действий, не предусмотренных ст. 237 УПК РФ, признаются недопустимыми.

Таким образом, первые изменения и дополнения УПК РФ были направлены на усиление запрета производить по возвращенному уголовному делу процессуальные действия с целью восполнения полноты произведенного расследования и усиления обвинения, т.е. еще раз подтверждалась правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная еще в 1999 г. постановлением № 7-П¹.

Не успел правоприменитель адаптироваться к новым положениям ст. 237 УПК РФ, как появилась обновленная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, отраженная в постановлении № 18-П². Теперь норма, ограничивающая возможность производства следственных и процессуальных действий по возвращенному прокурору уголовному делу, признавалась не соответствующей Конституции Российской Федерации. В результате законодатель вынужден был пересмотреть действующие положения рассматриваемого института, упразднив в 2008 г. ч. 4 ст. 237 УПК РФ. При этом интересно заметить, что постановле-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.1999 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений статей 232, 248 и 258 УПК РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан».

нием № 7-П возможность проведения дополнительных следственных действий по возвращенному по инициативе суда уголовному делу оценивалась как продолжение следственной деятельности по обоснованию обвинения.

Одновременно со снятием запрета на производство следственных и процессуальных действий утратили силу и другие две гарантии, содержащиеся в ч. 2 и 5 ст. 237 УПК РФ. Таким образом, спустя 6 лет после вступления УПК РФ в действие институт возвращения судом уголовного дела прокурору существенно трансформировался.

Позднее были еще неоднократные изменения и дополнения ст. 237 УПК РФ, связанные в основном с совершенствованием форм предварительного расследования, в частности появление сокращенной формы дознания. Но принципиально новый облик институт возвращения уголовного дела прокурору приобрел в июле 2014 г. в результате реализации законодателем еще одной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в постановлении от 02.07.2013 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда». В частности, была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации ч. 1 ст. 237 УПК РФ, ограничивающая возможность суда инициировать изменение обвинения в сторону, ухудшающую положение обвиняемого или подсудимого.

Мотивируя свое решение, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что, направляя уголовное дело прокурору, суд не осуществляет уголовное преследование, он лишь указывает на существо ущемляющих права участников уголовного судопроизводства нарушений, которые не могут быть устранены в судебном заседании и препятствуют разрешению уголовного дела судом, и тем самым не подменяет сторону обвинения. Иными словами, цель возвращения уголовного дела прокурору – восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства. При этом не важно, ходатайствуют ли об этом сами участники процесса. Возможно, что их вполне устраивает правовое и фактическое отражение обстоятельств в материалах

уголовного дела. В связи с этим интересно еще раз напомнить о правовой позиции, отраженной в постановлении № 7-П, где полномочия суда о направлении дела прокурору по собственной инициативе для предъявления другого обвинения, в том числе более тяжкого, почему-то оценивались как проявление обвинительной функции.

Даже если признать объективно необходимым возвращение суду права по своей инициативе возвращать уголовное дело для усиления обвинения, то важно, чтобы вывод о принятии такого решения следовал в результате исследования фактических обстоятельств дела в стадии судебного разбирательства, а не на этапе подготовки к судебному заседанию.

Однако законодатель иначе сформулировал новое основание возвращения уголовного дела прокурору. В частности, теперь суд вправе возвращать уголовные дела прокурору, если установит, что фактические обстоятельства, изложенные в итоговом процессуальном документе предварительного расследования (обвинительное заключение, обвинительный акт (постановление), свидетельствуют о наличии оснований для квалификации действий обвиняемого как более тяжкого преступления либо в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства установлены фактические обстоятельства, указывающие на наличие оснований для квалификации действий указанных лиц как более тяжкого преступления (п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ).

Нетрудно заметить, что эти основания законодатель разделил союзом «либо» на две части. В первом случае речь идет о случаях, когда суд в стадии подготовки к судебному заседанию или судебном разбирательстве обнаружит ошибку (в том числе техническую) в формулировании обвинения. Например, следователь, дознаватель неверно квалифицировал преступление, при этом правильно описал его фактические признаки или присутствует расхождение в обвинительных тезисах постановления о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительного заключения и т.п. Такое возвращение не связано с оценкой совокупности доказательств, имеющих в материалах уголовного дела. Судья здесь не берет под сомнение доказанность обстоятельств преступления, не сомневается в результатах расследования, вместе с тем его не устраивает отражение в процессуальных документах в целом правильных выводов следователя, дознавателя. В общем-то такая

ситуация и не требовала дополнительной регламентации в законе, поскольку могла быть разрешена положениями п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, которые уже вполне успешно применяются судами.

Вторая часть основания возвращения уголовного дела прокурору для усиления обвинения связана с установлением непосредственно судом фактических обстоятельств, указывающих на наличие оснований для квалификации действий обвиняемого как более тяжкого преступления. Из правильного прочтения этого основания следует вывод, что суд может вернуть уголовное дело прокурору, только если лично путем непосредственного исследования доказательств установит фактические обстоятельства, требующие усиления обвинения.

Однако, как известно, фактические обстоятельства в системе действующего законодательства могут быть установлены либо в ходе предварительного расследования, либо в процессе судебного разбирательства. Вопрос о том, может ли суд при проведении предварительного слушания устанавливать фактические обстоятельства, весьма дискуссионный. Вместе с тем законодатель почему-то в п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ предусмотрел возможность возникновения второго основания возвращения прокурору уголовного дела не только в ходе судебного разбирательства, но и в процессе проведения предварительного слушания.

Эта ошибка обусловлена тем, что законодатель редакцию п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ почти дословно воспринял из резолютивной части постановления № 16-П, в котором Конституционный Суд Российской Федерации, на наш взгляд, не совсем верно оценил предварительное слушание как этап судебного разбирательства, на котором может быть принято решение о возвращении уголовного дела прокурору на основании обнаружения новых фактических данных, указывающих на необходимость усиления обвинения. В действительности же, если оценивать постановление № 16-П в контексте всего документа, в том числе ситуации, послужившие поводами для рассмотрения дела, то видно, что Конституционный Суд Российской Федерации своим решением говорит о том, что вывод суда о необходимости усиления обвинения возникает в результате судебного разбирательства после исследования доказательственной базы, когда им установлены фактические обстоятельства, указывающие на наличие оснований для квалификации действий лица как более тяжкого преступления. Поэтому в ста-

дии подготовки к судебному заседанию суд может вернуть уголовное дело прокурору с целью усиления обвинения только лишь по первому основанию, т. е. фактические обстоятельства, установленные в ходе предварительного расследования, не вызывают сомнения, но их изложение в обвинительных документах ошибочное и свидетельствует о наличии в действиях обвиняемого признаков более тяжкого преступления. А это, как уже было отмечено, вполне можно было реализовывать путем применения положений п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ. Во всех иных случаях, когда у суда возникает сомнение в результатах расследования, необходимо назначать судебное заседание и устанавливать фактические обстоятельства дела в судебном следствии.

Изложенное свидетельствует, что законодатель в целом оперативно и адекватно реализует в уголовно-процессуальном законе правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о возвращении судом уголовного дела прокурору. Вместе с тем, несмотря на все уже внесенные изменения и дополнения, рассматриваемый институт по-прежнему нуждается в совершенствовании.

Ю.А. Тимошенко,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Особенности поддержания государственного обвинения по делам об экологических преступлениях

Ежегодно государственные обвинители участвуют в рассмотрении судами более чем 7 тыс. уголовных дел об экологических преступлениях. Наиболее распространенными преступными посягательствами на окружающую среду из года в год являются те, что связаны с уничтожением или изъятием из природной среды биологических ресурсов (ч. 2 ст. 253, ст. 256, 258, 260, 261 УК РФ), доля которых составляет 99%. Количество уголовных дел о преступных нарушениях правил охраны окружающей среды при производстве разного рода работ, в основном связанных со стро-

ительством и эксплуатацией объектов (ст. 246, 255, 257 УК РФ), а также о противоправных посягательствах на законный порядок обращения с экологически опасными веществами и организмами в различных сферах (ст. 247, 249 УК РФ), ежегодно рассматриваемых судами, составляет около 60 (0,4%). По фактам нарушений режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ) рассматривается около 40 преступлений (0,2%)¹. Посягательства на землю, атмосферу, водные объекты, включая морскую среду (ст. 251, 250, 252, 254 УК РФ), составляют примерно 0,4% (ежегодно рассматривается 50–70 таких уголовных дел).

Несмотря на то что значительная часть судебных решений принимается по результатам рассмотрения дела в особом порядке, при поддержании государственного обвинения возникает немало сложностей, связанных со спецификой данной категории преступлений.

Уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, имеют достаточно сложные конструкции, которые насыщены специальной терминологией, в них преобладают бланкетность и абстрактность формулировок. Такой подход к изложению уголовно-правовых запретов использован законодателем с тем, чтобы учесть разнообразие способов совершения преступлений, неоднородность сфер проявления последствий противоправных посягательств на окружающую среду, которые могут отразиться как на жизнедеятельности отдельных экосистем, так и на здоровье людей.

Общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды разнообразны, регулируются многочисленными нормами отраслевого законодательства. При применении норм об ответственности за экологические преступления приходится обращаться к правовым предписаниям, содержащимся

¹ Следует при этом отметить, что в трех статьях уголовного закона (ст. 250, 256, 258 УК РФ) совершение преступления в пределах особо охраняемых природных территорий специально указано в качестве одного из обязательных признаков объективной стороны. Изучение судебной практики по делам о преступлениях в сфере исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях показало, что в 2015 г. – I полугодии 2017 г. судами было рассмотрено 754 таких уголовных дела в отношении 858 лиц (в 2015 г. рассмотрено 272 уголовных дела в отношении 297 лиц, в 2016 г. – 322 дела в отношении 376 лиц, в I полугодии 2017 г. – 160 дел в отношении 185 лиц).

в документах различной юридической силы. На наш взгляд, это вполне закономерно, поскольку наша страна занимает огромную территорию. Для разных регионов характерна различная экологическая обстановка. Это обуславливает необходимость в ряде случаев разработки правил охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на местном уровне, с учетом специфики конкретного региона. Однако указанные правовые предписания могут касаться только норм, раскрывающих содержание признака состава преступления, но никак ни самого признака состава.

При применении норм с бланкетной диспозицией судебная практика четко сориентирована на обязательное наличие в правоприменительном акте указания на допущенные нарушения конкретных нормативных предписаний других отраслей права. Такие разъяснения, в частности, содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (п. 1) и постановлении от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (статьи 253, 256 УК РФ)» (п. 1). На данное обстоятельство должно быть обращено особое внимание государственных обвинителей, участвующих в рассмотрении судами уголовных дел об экологических преступлениях. Анализ судебной практики показывает, что неуказание в обвинительном заключении на конкретные нормы закона или указание на недействующие нормы, нарушение которых образует преступление, служит одной из наиболее распространенных причин для возвращения судом уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

Например, мировым судьей судебного участка № 25 в Ермаковском районе Красноярского края уголовное дело по обвинению Х. в совершении преступления, предусмотренного п. «г» ч. 1 ст. 258 УК РФ, возвращено прокурору на основании п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий рассмотрения его судом.

Как следует из предъявленного Х. обвинения, ему инкриминировалось совершение незаконной охоты около озера «Безымянное» на территории

Государственного комплексного заказника краевого значения «Г.». Однако в обвинительном акте не указано конкретное место незаконной охоты, а также отсутствуют ссылки на конкретные нормы закона, которые были нарушены Х.

При этом в ходе рассмотрения уголовного дела государственный инспектор пояснил, что на территории заказника находится более 20 озер, которые не имеют официальных названий, все они являются безымянными, в том числе и озеро, на котором Х. было совершено преступление. При допросе в ходе дознания он не сообщал дознавателю координаты места задержания Х., указанные в ответе на запрос координаты ими были установлены уже после того, как дело было направлено в суд. На место совершения преступления с дознавателем они не выезжали¹.

По другому уголовному делу Окуловским районным судом Новгородской области в порядке ст. 237 УПК РФ прокурору возвращено уголовное дело по обвинению А. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 250 УК РФ.

Данное решение принято с учетом положений п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», указывающих на необходимость приведения в обвинительном заключении нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие экологические правоотношения, что по делу А. выполнено не было. Кроме того, в обвинительном заключении место совершения преступления было определено неверно².

Уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, и нормы отраслевого природоохранного законодательства соотносятся между собой как часть и целое, при этом первичным по отношению к введению уголовно-правового запрета является правовое регулирование общественных отношений, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем данные нормы существуют на принципах взаимозависимости и взаимообусловленности. Отсутствие уголовно-правового запрета делает норму природоохранного законодательства в определенной степени декларативной, и наоборот, введение уголовной ответственности возможно только за деяния, признанные незаконными в рамках других отраслей права. Кроме того, оценка степени отклонения от

¹ Архив судебного участка № 25 в Ермаковском районе Красноярского края за 2016 год.

² Архив Окуловского районного суда Новгородской области за 2015 год.

параметров экологически безопасной деятельности возможна лишь на уровне позитивного регулирования. В связи с этим установление уголовной ответственности возможно только за деяния, признанные незаконными в рамках природоохранного законодательства. Эти особенности должны быть учтены законодателем при конструировании уголовно-правового запрета. Однако данное правило соблюдается не всегда. Подобный законодательный дефект имеет место, в частности, в ст. 262 УК РФ, предусматривающей ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов. Отсутствие нормативных правовых актов, регламентирующих режим конкретной особо охраняемой природной территории, приводит к невозможности привлечения к ответственности по данной статье. Устранить данные проблемы позволило бы использование в ст. 262 УК РФ формулировки «нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях».

Помимо неуказания в обвинительном заключении на конкретные нормы закона, нарушение которых образует состав экологического преступления, наиболее часто встречающимися основаниями для возвращения прокурорам уголовных дел судом в порядке ст. 237 УПК РФ служат наличие противоречий при установлении обстоятельств совершения преступления, а также неустановление органами предварительного расследования характера и размера вреда, причиненного преступлением, а также способа, времени и места совершения преступных действий, тогда как в большинстве составов экологических преступлений данные признаки являются криминообразующими. Нередко указанные недостатки, допущенные в ходе расследования уголовных дел об экологических преступлениях, вынуждают государственных обвинителей заявлять ходатайства о возвращении судом уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

Мировым судьей судебного участка Яшалтинского судебного района Республики Калмыкия уголовное дело в отношении В., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного п. «а», «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ, возвращено прокурору в порядке ст. 237 УК РФ по ходатайству государственного обвинителя, который мотивировал его тем, что по делу необходимо провести генетическую экспертизу, а также следственные действия, направленные на установление места приобретения цист Арте-

мия салина подсудимым для их изъятия и сравнения с цистами из озера Большое Яшалтинское¹.

По другому уголовному делу Белокатайским межрайонным судом Республики Башкортостан уголовное дело в отношении А., Б., В., обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ, возвращено прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

А., Б., В. обвинялись в том, что группой лиц по предварительному сговору на территории Кигинского района Республики Башкортостан незаконно добыли одну особь косули, причинив ущерб на сумму 60 000 руб.

Уголовное дело возвращено судом в порядке ст. 237 УПК РФ по ходатайству государственного обвинителя, поскольку в обвинительном акте не содержалось сведений о способе совершения преступления каждым из подсудимых, их целях, обстоятельствах использования автомобиля при незаконной охоте, не отражена роль участников группы².

Изучение практики участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел об экологических преступлениях показало, что основные сложности по делам о негативном воздействии на окружающую среду возникают при расчете ущерба. Особое внимание государственные обвинители уделяют доказыванию последствий совершения экологических преступлений, для описания которых законодатель использует оценочные признаки (ст. 246, 250, 254, 257 УК РФ). По их инициативе, как правило, в суде дополнительно допрашиваются специалисты, которые поясняют порядок и особенности расчета причиненного ущерба.

По делам о преступлениях, предусмотренных ст. 260 УК РФ, при подсчете ущерба сложности возникают, если была произведена незаконная рубка деревьев, не отнесенных к лесным насаждениям и не относящихся к лесному фонду, произрастающих на территории населенных пунктов. В этом случае также нередко допрашиваются специалисты. Отдельные вопросы возникают при установлении предмета преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, правильное определение характеристик которого имеет существенное значение для квалификации незаконной рубки как экологического преступления.

Кроме того, нельзя не отметить, что отдельные нормативные правовые акты, используемые при подсчете причиненного

¹ Архив судебного участка Яшалтинского судебного района Республики Калмыкия за 2017 год.

² Архив Белокатайского межрайонного суда Республики Башкортостан за 2016 год.

ущерба, требуют пересмотра и обновления с учетом изменений, происходящих как в экологической, так и в экономической обстановке. Так, таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 № 515, не изменялись с 2000 г., тогда как такая потребность существует.

Нередко при поддержании государственного обвинения возникают проблемы при установлении причинной связи между допущенными нарушениями природоохранного законодательства и наступившими общественно опасными последствиями.

Например, органами предварительного следствия И. обвинялась в совершении преступлений, предусмотренных ст. 246, ч. 3 ст. 159, ч. 4 ст. 159 УК РФ.

В ходе рассмотрения судом уголовного дела было установлено следующее.

В период с 01.10.2010 по 27.04.2011 произошло экстремальное загрязнение р. Поцелуйка в Каргапольском районе Курганской области вредными веществами, значительно превышающими нормы предельно допустимых концентраций рыбохозяйственного значения – ухудшение показателей качества воды в водном объекте по сухому остатку в 4,6 раза, хлоридами и сульфатами в 5,1 раза, железу более чем в 50 раз, нефтепродуктами более чем в 50 раз, биохимическому потреблению кислорода более чем в 50 раз, иону аммония более чем в 50 раз, фенолом более чем в 50 раз, сульфат-иону в 5,8 раза, хлорид-иону в 5,2 раза, фосфору в 2 раза.

В указанный период завод по первичной переработке кожсырья, директором которого является И., осуществлял сброс сточных вод в р. Поцелуйка Каргапольского района Курганской области.

Однако, по мнению суда, ни в ходе предварительного следствия, ни в судебном заседании не было добыто доказательств того, что завод является единственным источником сброса вредных веществ в реку, а ги-

бель рыбы в реке связана непосредственно со сбросом сточных вод заводом. Заключение экспертов, по мнению суда, в данной части носят предположительный характер. Кроме того, суд указал, что представленные доказательства не подтверждают наличие причинно-следственной связи между деятельностью завода и причинением вреда здоровью двум потерпевшим.

На приговор было принесено апелляционное представление, однако в его удовлетворении судом второй инстанции отказано, приговор оставлен без изменения.

Кроме того, у государственных обвинителей по-прежнему возникают вопросы при применении положений п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258¹ УК РФ)». Согласно данным разъяснениям, если действия, связанные с незаконной добычей (выловом) водных биологических ресурсов, совершенные лицом с применением самоходного транспортного плавающего средства либо в местах нереста или на миграционных путях к ним, или на особо охраняемых природных территориях, хотя формально и содержали признаки преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 или ст. 256 УК РФ, но в силу малозначительности не представляли общественной опасности, когда не использовались способы массового истребления водных животных и растений, суд вправе прекратить уголовное дело на основании ч. 2 ст. 14 УК РФ. При этом основанием для признания действий подсудимого малозначительными могут служить, например, незначительные количество и стоимость выловленной рыбы, отсутствие вредных последствий для окружающей среды, а также используемый способ добычи, который не являлся опасным для биологических, в том числе и рыбных, ресурсов.

Исходя из данного разъяснения, материалы уголовного дела должны содержать не только доказательства, подтверждающие факт лова рыбы в местах нереста способом массового истребления рыб, но и доказательства, свидетельствующие о том, что содеянное обладает признаками высокой общественной опасности, которая позволила признать содеянное ими преступлением, что создает определенные сложности для правоприменителя.

На данное обстоятельство обращалось внимание представителями Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ходе работы над проектом постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.05.2015 № 19 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации», однако данный пункт был оставлен без изменения.

В целом сложности, которые возникают в ходе рассмотрения уголовных дел об экологических преступлениях, обусловлены прежде всего спецификой данных преступлений. Вместе с тем при поддержании государственного обвинения прокуроры занимают активную позицию в исследовании доказательств, при необходимости заявляют различного рода ходатайства по проведению дополнительных экспертиз, допроса специалистов для выяснения спорных вопросов, дополнительных свидетелей. Указанное позволяет суду по результатам рассмотрения таких уголовных дел выносить обвинительные приговоры.

И.Б. Тутынин,
доцент кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Проблемы участия прокурора в применении мер уголовно-процессуального принуждения имущественного характера в досудебном производстве

Как и иные виды процессуального принуждения, процессуальное принуждение имущественного характера сопряжено с возможностью чрезмерного ограничения прав и интересов лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальные отношения. Именно поэтому прокуратура Российской Федерации в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также иных направлений ее деятельности не может полноценно

осуществлять свои полномочия без действий по обеспечению законного применения мер процессуального принуждения имущественного характера.

Мы не ставили перед собой цель изложить проблемы применения всех мер уголовно-процессуального принуждения имущественного характера, в том числе все проблемы участия прокурора в их применении. Обратимся лишь к тем, которые наиболее наглядно показывают общую картину.

1. Отношение к праву собственности и имущественным правам, в том числе в связи с уголовным судопроизводством, должно быть выстроено на основе подходов: не может быть «лишних» гарантий прав и интересов; охрана и защищенность имущественных прав и интересов не только в момент начала правоограничения, но и на протяжении всего времени производства по уголовному делу; должны существовать критерии, позволяющие правоприменителю выбирать степень и характер ограничения имущественных прав и интересов, а надзирающему прокурору своевременно выявлять и устранять нарушения законности применения мер процессуального принуждения имущественного характера. Для этого следует продолжить поиск оптимального сочетания возможности (необходимости) применения ограничения и предпосылок (гарантий), не позволяющих превысить максимум.

2. При определении гарантий обеспечения прав и интересов личности, общества и государства следует учитывать наметившийся курс на либерализацию и гуманизацию российского права¹, потребность найти надлежащий баланс интересов всех участников правоотношений, отказ от одностороннего подхода к гарантиям публичных интересов как правовых средств, направленных на обеспечение исключительно интересов должностных лиц и органов, ответственных за уголовное судопроизводство.

Увеличение количества и качества гарантий обеспечения прав и интересов личности, общества и государства при применении мер

¹ Григорьев В.Н. Суд не на осуд, а на рассуд // Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Симферополь, 2018. С. 197; Масленникова Л.Н. Равенство – один из основных идеалов справедливого уголовного судопроизводства // Справедливость и равенство в уголовном судопроизводстве: материалы Всерос. науч.-практ. конф. 20–21 марта 2016 г. / Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», 2016. С. 235; Химичева О.В., Шаров Д.В. Стадия возбуждения уголовного дела: семь раз отмерь, один – отрежь // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 4. С. 146.

процессуального принуждения имущественного характера возможно за счет учета цивилистических качеств таких мер, совершенствования процессуальной формы применения данных мер, уточнения сущности ряда институтов права, улучшения прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля.

Процессуальными гарантиями обеспечения интересов государства (публичных интересов) являются правовые институты, позволяющие выполнить стоящие перед государством задачи (обязанность должностных лиц, в производстве которых находится уголовное дело, расследовать и рассмотреть уголовное дело, совокупность правовых средств, которыми реализуется данная обязанность), предотвращающие и препятствующие неблагоприятные последствия в связи с уголовно-процессуальной деятельностью.

3. Надлежащее обеспечение имущественных прав и интересов участников процесса не может быть полноценным без установки на неуменьшение в количественном отношении того, на что направлено ограничение – имущество, когда его свойства, ценность (эквивалентная стоимость) полностью сохраняются или находятся в сопоставимых уровнях с момента начала и до окончания соответствующих уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений.

4. Верным является установление закона о возможности выбора подачи жалобы прокурору, руководителю следственного органа или в суд. Но для мер процессуального принуждения имущественного характера, применяемых без судебного решения, существует проблема организационного плана. По мнению ряда авторов, прокурорский надзор и ведомственный контроль характеризуются формализмом и недооценкой важности эффективных действий¹.

По нашему мнению, устранить формализм прокурорского надзора (ведомственного контроля) возможно посредством исключения множественности персоналий, участвующих в этой деятельности, наделив личную ответственность одного надзирающего (контролирующего) должностного лица на протяжении все-

¹ Еникеев З.Д. Проблемы мер пресечения в уголовном процессе. Уфа, 1991. С. 330; Ткачева Н.В. Меры пресечения, не связанные с заключением под стражу, в уголовном процессе России: монография / науч. ред. А.В. Кудрявцева. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. С. 134.

го производства по уголовному делу, всех процессуальных действий должностных лиц органов предварительного расследования со стадии возбуждения уголовного дела до момента окончания исполнительного производства.

5. Обязанность должностных лиц органов предварительного расследования по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, исполняется не всегда в необходимом объеме. Одна из причин – то, что наложить в досудебном производстве по уголовному делу арест на имущество с целью обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска проблематично. Не всегда имеется надлежащее взаимодействие между следователем и органом, осуществляющим ОРД, между прокурором и руководителем следственного органа.

Частью 3 ст. 44 УПК РФ прокурору предоставлено право предъявления гражданского иска в защиту интересов государства и отдельных категорий граждан (несовершеннолетних, лиц, признанных недееспособными либо ограниченно дееспособными в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, лиц, которые по иным причинам не могут сами защищать свои права и законные интересы). Но на предварительном расследовании о необходимости защитить интересы таких лиц может быть известно только должностным лицам, в производстве которых находится уголовное дело. От оперативности взаимодействия между органами предварительного расследования и прокурором будет зависеть выполнение возложенных обязанностей. Дознаватель, орган дознания, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны незамедлительно информировать прокурора о необходимости предъявления гражданского иска в защиту интересов указанных лиц. В случае подтверждения правоты позиции органов предварительного расследования прокурор заявляет исковые требования, что обязывает должностных лиц органов расследования выполнить процессуальную деятельность по обеспечению исполнения приговора в части заявленного гражданского иска посредством наложения ареста на имущество.

6. При надзоре за применением мер пресечения целесообразно среди таких мер выделять те, в которых преобладает (должен преобладать) имущественный характер применяемого при-

нуждения и основным способом воздействия является (должна являться) направленность на ограничение имущественных прав и интересов. При этом правоприменителям важно учитывать, что мерам пресечения имущественного характера свойственны:

уголовно-процессуальная природа и недопустимость чрезмерного надления признаками гражданско-правовых институтов либо служебно-профессиональными чертами;

специальные основания – достаточные предположения, что имущественное правоограничение будет действенным для достижения цели – обеспечение надлежащего поведения подозреваемого, обвиняемого, других лиц;

устремление к замене заключения под стражу более мягким принуждением, позволяющим сочетать имущественные и морально-психологические рычаги воздействия, учитывать индивидуальность лица, подвергаемого правоограничению, возможность устранять ошибочность правоограничения;

особый перечень обстоятельств, учитываемых при избрании таких мер;

специфичность предела усмотрения в применении принуждения.

7. Особое место в организации практики применения мер пресечения должен занимать залог, которому как представителю уголовно-процессуального права, в отличие от его аналога в гражданском процессе, должны быть присущи следующие черты: характерные обстоятельства дела, учитываемые при избрании данной меры пресечения; отсутствие в законе установления о минимальном и максимальном размере залога; особые единицы измерения кратности, количественное измерение (числовые показатели) и предмет залога; специфичные требования к залогодателю. Залоговая сумма должна определяться фактическими условиями применения: вероятностью неправомерного поведения обвиняемого, подозреваемого (возможность скрыться или совершить новое преступление); имущественным положением залогодателя (сумма залога должна быть посильной и одновременно гарантировать надлежащее поведение обвиняемого, подозреваемого); социально-индивидуальными характеристиками личности подозреваемого, обвиняемого (возраст, состояние здоровья, семейное и общественное положение, род занятий и др.); количеством и ка-

чеством доказательств, обосновывающих избрание меры пресечения, а также доказательств, обосновывающих виновность лица.

Учитываемые при выборе мер пресечения имущественного характера обстоятельства связаны с ограничениями к поручителям, присмотрщикам, наблюдателям, залогодателям: особенность правового положения (неюридическое лицо публичного права) и отсутствие банкротства – для юридических лиц; имущественная состоятельность и возможность идентифицировать – для физических лиц; для обеих категорий лиц – надлежащая правосубъектность и отсутствие причастности к преступной деятельности.

Принятие решения о нарушении взятых на себя обязательств поручителем, присмотрщиком, наблюдателем (залогодателем) и применение к ним денежного взыскания (обращения залога в доход государства) должно быть вне зависимости от доказанности вины лица, привлекаемого к уголовной ответственности, обусловлено фактом невыполнения данными лицами своих обязательств, возложенных избранными мерами пресечения.

Л.А. Щербич,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Некоторые аспекты участия государственного обвинителя на предварительном слушании

Институт предварительного слушания является сравнительно новым в российском судопроизводстве. В нем получили развитие идеи состязательности и судебного контроля, содержащиеся в положениях Концепции судебной реформы 1995 г. До введения в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, т.е. до 1 июля 2002 г., предварительное слушание проводилось лишь по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей (ст. 431 УПК РСФСР).

В силу особого значения данного института для судьбы уголовного дела Генеральный прокурор Российской Федерации в п. 4.2 приказа от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (далее – приказ) указал на необходимость должной подготовки к участию прокурора на этом этапе уголовного судопроизводства, поскольку в ходе предварительного слушания могут быть заявлены и разрешены ходатайства об исключении доказательств, о возвращении уголовного дела прокурору, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, о мере пресечения. Из чего следует, что участие на предварительном слушании прокурора является обязательным вне зависимости от основания его проведения.

Назначением предварительного слушания является решение ряда важных вопросов, связанных с подготовкой уголовного дела к судебному разбирательству, следовательно, можно сказать, что рассматриваемая стадия может быть охарактеризована как организационная и подготовительная по отношению к судебному разбирательству¹. В то же время, по справедливому замечанию М.Н. Гавриловой, анализ правоприменительной практики позволяет констатировать наличие множества проблем при реализации этой стадии. Неоднозначность принятых решений приводит к необоснованному, на наш взгляд, сужению пределов ее использования в правореализационной деятельности. Игнорирование возможностей рассматриваемой стадии приводит к необходимости разрешения вопросов, подлежащих рассмотрению в процессе ее реализации, в ходе судебного разбирательства².

В ходе предварительного слушания могут выясниться обстоятельства, свидетельствующие о наличии нарушений уголовно-процессуального закона, допущенных следователями (дознавателями) в ходе досудебного уголовного преследования и препятствующие рассмотрению дела по существу.

Среди оснований проведения предварительного слушания довольно распространенным является необходимость возвраще-

¹ Константинов П., Стуканов А. Стадия назначения судебного заседания // Законность. 2007. № 1. С. 17.

² Гаврилова М.Н. Участие государственного обвинителя на предварительном слушании // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9.

ния уголовного дела прокурору в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

Согласно ч. 1 ст. 237 УПК РФ судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом в случаях, если: обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление составлены с нарушением требований УПК РФ, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе данного заключения, акта или постановления; копия обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления не была вручена обвиняемому, за исключением случаев, если суд признает законным и обоснованным решение прокурора, принятое им в порядке, установленном ч. 4 ст. 222 или ч. 3 ст. 226 УПК РФ; есть необходимость составления обвинительного заключения или обвинительного акта по уголовному делу, направленному в суд с постановлением о применении принудительной меры медицинского характера; имеются предусмотренные ст. 153 УПК РФ основания для соединения уголовных дел; при ознакомлении обвиняемого с материалами уголовного дела ему не были разъяснены права, предусмотренные ч. 5 ст. 217 УПК РФ.

Во всех перечисленных случаях право заявления ходатайства о возвращении уголовного дела прокурору принадлежит сторонам (ч. 1 ст. 237 УПК), т.е. соответствующее решение суда может быть инициировано в том числе и государственным обвинителем, который, на наш взгляд, в равной мере со стороной защиты заинтересован в устранении нарушений закона, поскольку от этого зависит возможность дальнейшей реализации функции уголовного преследования в судебном разбирательстве¹.

Так, государственному обвинителю участвующему в предварительном слушании, необходимо понимать, что по смыслу ст. 237 УПК РФ цель возвращения уголовного дела прокурору – устранение препятствий к рассмотрению дела судом. Такими препятствиями являются выявленные судом обстоятельства, не позволяющие разрешить уголовное дело по существу и которые суд не может устранить самостоятельно в судебном заседании, что исключают возможность постановления законного, обоснованного

¹ Хатуева В.В. Проблемы законодательной регламентации процессуального статуса прокурора в стадии подготовки дела к судебному заседанию // Законность. 2015. № 8.

и справедливого приговора, препятствует реализации судом возложенной на него Конституцией Российской Федерации функции осуществления правосудия.

Из содержания ч. 1 ст. 237 УПК РФ следует, что обстоятельства, препятствующие рассмотрению уголовного дела судом, в основном носят характер процессуальных нарушений, допущенных органами предварительного расследования в ходе досудебного производства по делу. К ним, бесспорно, относятся обстоятельства, указанные в п. 1, 2 и 5 ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

Однако следует подчеркнуть, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 08.12.2003 № 18-П, основанием возвращения уголовного дела прокурору в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ являются не только нарушения, непосредственно связанные с составлением и утверждением обвинительного заключения (обвинительного акта). Это могут быть и иные, допущенные на более раннем этапе досудебного производства *существенные нарушения закона* (не связанные с неполнотой расследования), которые нельзя устранить в судебном заседании и которые являются препятствием для рассмотрения уголовного дела судом. Следовательно, заслуживает поддержки позиция авторов одного из комментариев, которые под существенным нарушением уголовно-процессуального закона понимают нарушение, повлекшее лишение или стеснение гарантируемых законом прав участников уголовного судопроизводства, исключающее возможность постановления законного, обоснованного и справедливого приговора, что фактически не позволяет суду реализовать возложенную на него Конституцией Российской Федерации функцию осуществления правосудия. Такие процессуальные нарушения не касаются ни фактических обстоятельств, ни вопросов квалификации действий и доказанности вины обвиняемых, а их устранение не предполагает дополнение ранее предъявленного обвинения¹.

О таких существенных нарушениях, которые могут быть установлены только на более поздних этапах судебного производства и о которых государственный обвинитель может быть не

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Главы 33–56. Постат. науч.-практ. коммент. / отв. ред. Л.А. Воскобитова. Редакция «Российской газеты». М., 2015.

осведомлен, свидетельствует следующий пример. Так, Дзержинским районным судом г. Ярославля 28 октября 2010 г. адвокат Храпунков Е.А. был отведен от участия в качестве защитника Б., одновременно суд принял решение вернуть уголовное дело прокурору Дзержинского района г. Ярославля для устранения препятствий его рассмотрения судом. Предварительное слушание по данному делу не проводилось, указанное решение суд принимал на стадии судебного разбирательства. Основанием отвода послужило то обстоятельство, что осуществлявший защиту на предварительном следствии обвиняемого Б. адвокат Храпунков, как было установлено судом, являлся супругом одного из свидетелей обвинения. Адвокат обжаловал данное постановление в Судебную коллегия по уголовным делам Ярославского областного суда. Суд отказал в удовлетворении жалобы, признав, что нарушение права на защиту на стадии предварительного расследования, в частности предъявление обвинения с участием адвоката, подлежащего отводу на основании п. 2 ч. 1 ст. 72 УПК РФ, является таким нарушением уголовно-процессуального закона, которое не может быть самостоятельно устранено судом в судебном заседании¹. Следовательно, суд, выявив участие на стадии предварительного расследования защитника, подлежащего отводу, в целях устранения допущенного нарушения права на защиту справедливо вернул уголовное дело прокурору.

С другой ситуацией, которая может возникнуть на рассматриваемом нами этапе и когда государственный обвинитель может заявить ходатайство о возвращении уголовного дела прокурору, связана с выявившейся в суде необходимостью составления обвинительного заключения (обвинительного акта) по делу, направленному в суд с постановлением о применении принудительной меры медицинского характера (п. 3 ч. 1 ст. 237 УПК РФ). Причем такая ситуация не всегда является следствием невыполнения органами предварительного расследования предписаний уголовно-процессуального закона. Как справедливо отмечается в юридической литературе, данные, свидетельствующие об отпадении оснований применения к лицу, совершившему преступление, принудитель-

¹ Кассационное определение СК по УД Ярославского обл. суда от 18.01.2011 на решение районного суда г. Ярославля. URL: <https://rospravosudie.com/court-yaroslavskij-oblastnoj-sud-yaroslavskaya-oblast-s/act-105249085/>

ных мер медицинского характера, могут возникнуть или выясниться уже после направления прокурором уголовного дела в суд (например, при выздоровлении лица)¹.

Продолжая рассматривать наиболее типичные ошибки, допускаемые следователями (дознателями), позволяющими суду вернуть уголовное дело прокурору в порядке, предусмотренном ст. 237 УПК РФ, где государственному обвинителю довольно сложно оценить нарушения уголовно-процессуального закона, допущенные при составлении обвинительного заключения (обвинительного акта) или обвинительного постановления в связи со сложившейся противоречивой судебной практикой.

Как демонстрирует судебная практика, в качестве иных препятствий для рассмотрения уголовного дела и неустранимых в судебном заседании, а их устранение не связано с восполнением неполноты произведенного дознания или предварительного следствия, является невключение следователем по ходатайству сторон в список лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, в обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление, а равно несоставление такой справки, которая прилагается к обвинительному постановлению.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 13.10.2009 № 1258-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Токманцева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», ч. 4 ст. 217 УПК РФ прямо предусматривает обязанность следователя выяснить у обвиняемого и его защитника по окончании их ознакомления с материалами уголовного дела, какие у них имеются заявления и ходатайства, а также какие свидетели, эксперты, специалисты подлежат вызову в судебное заседание для допроса и подтверждения позиции стороны защиты. В свою очередь, ч. 4 ст. 220 УПК РФ, конституционность которой также оспаривается А.А. Токманцевым, говорит о том, что к обвинительному заключению прилагается список подлежащих вызову в судебное заседание лиц со стороны обвинения и защиты с указанием их места жительства и (или) места нахождения. Каких-либо

¹ Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Власова Н.А. Общие условия предварительного расследования. М., 2005. С. 58.

положений, допускающих освобождение следователя от выполнения этих обязанностей, указанные нормы уголовно-процессуального закона не содержат, а значит, не могут расцениваться как нарушающие права заявителя.

Следовательно, государственному обвинителю при обосновании своей позиции на предварительном слушании необходимо помнить, что только наличие ходатайства стороны обязывает следователя, дознавателя включать в список участников как со стороны защиты, так и со стороны обвинения для их последующего вызова и участия в судебном разбирательстве.

Вместе с тем не всегда отсутствие некоторых из участников в списке лиц, подлежащих вызову в суд, будет безусловным основанием для возвращения уголовного дела прокурору. Так, Свердловский областной суд посчитал, что невключение в список лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, законных представителей несовершеннолетних потерпевших является нарушением требований ст. 220 УПК РФ. Однако данное нарушение никоим образом не препятствует рассмотрению дела судом, может быть устранено в ходе судебного разбирательства и, следовательно, не является основанием для возвращения уголовного дела прокурору¹.

Противоположную позицию занял Московский городской суд, который в одном из своих определений указал, что к обвинительному заключению прилагается список подлежащих вызову в судебное заседание лиц со стороны обвинения и защиты с указанием их места жительства и (или) места нахождения. Учитывая приведенные нормы уголовно-процессуального закона, суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу о наличии препятствий для рассмотрения дела по существу, поскольку установил, что следователем удовлетворено ходатайство обвиняемых К., С.Р., М.А., их защитников адвокатов Поликаркина В.Н., Султанова С.А. о включении в список лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, экспертов М.Л.В., Х.А.А., однако, вопреки принятому решению, указанных лиц не допросил, в список лиц, подлежащих вызову, их не включил, не включил их в перечень доказательств, на которые ссылается сторона защиты. Составление обвинительного

¹ См.: Определение судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда от 15.02.2006 по делу № 22-1541/2006.

заклучения и приложений к нему в компетенцию суда не входит, в связи с чем выявленные нарушения не могут быть устранены судом в ходе разбирательства дела¹.

Таким образом, анализ практического материала показал, что зачастую решения о возвращении уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом требуют от государственного обвинителя взвешенной позиции при решении указанных вопросов.

Д.А. Бабичев,
доцент кафедры
Костромского государственного
университета, кандидат
юридических наук, доцент

Прокурорский надзор за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности: вопросы организации

Тревожная статистика преступности, фиксированная всеми официальными обзорами Генеральной прокуратуры и Министерства внутренних дел Российской Федерации, отражает наличие своего рода дефектов функционирования правоохранительной системы. Значительная их часть касается сферы прокурорского надзора за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности, которая вопреки стремительным тенденциям криминальной активности остается неповоротливой, отстающей от складывающихся реалий. Причиной этого являются системные недостатки в организации вышеуказанного надзора, возникающие на почве применения устаревших постулатов, подмены понятий, нежелания использовать современные инструменты борьбы с преступностью.

Опорной идеей данной работы выступает активизация деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за соблюдением законности оперативно-розыскных решений. В ее основу заложены положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, соглас-

¹ Апелляционное постановление Московского городского суда от 16.06.2015 № 10-7820/2015.

но которым «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Формой реализации концепции выступает обязанность уполномоченных прокуроров предпринимать меры, обеспечивающие эффективное оперативно-розыскное противодействие преступности с соблюдением законности.

В данном контексте одним из спорных вопросов является компетенция уполномоченного прокурора, изучающего дело оперативного учета на предмет законности принимаемых в его рамках решений. Так, авторы одного из новых исследований, отстаивающие самостоятельность оперуполномоченного в оперативно-розыском процессе, высказывают озабоченность тем, что «прокуроры считают вправе в представлениях и протестах давать оценку количеству и содержанию версий, выдвигаемых по делам оперативного учета, высказывать суждения о полноте планирования, требовать проведения конкретных мероприятий»¹. В своих аргументах апеллируют к Наставлению об организации и тактике ОРД, полагая, что планирование и выдвижение версий как элементы организации не могут быть предметом прокурорского надзора.

Предложенный уважаемыми учеными довод, если его рассматривать сугубо в формально-правовом аспекте, без сомнения можно считать состоятельным. Тем не менее насколько оправданно и объективно идеализировать профессионализм сотрудника оперативного подразделения и можно ли считать его суждения, определяющие картину совершенного преступления и соответствующие ей направления проведения оперативно-розыскных мероприятий, истиной в последней инстанции? А сколько случаев «провала» оперативных разработок, когда вследствие поспешных, а иногда и просто нелепых действий оперативников документирование проводилось с нарушениями (как организационно-тактическими, так и процессуальными), не позволяющими впоследствии выявить и привлечь к ответственности причастных к преступной деятельности лиц? Ответы на данные вопросы кроются в оперативно-розыскной практике, насыщенной ошибками принимаемых оперативно-розыскных решений.

¹ *Луговик В.Ф., Лугович С.М.* Правовой статус оперуполномоченного при проведении оперативно-розыскных мероприятий: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 111.

На наш взгляд, попытки чрезмерно расширенного толкования понятия «организация» с прицелом на ограничение сферы прокурорского надзора, стеснение уполномоченных прокуроров в принятии актов реагирования весьма сомнительны, выступают препятствием формирования слаженной правоохранительной системы эффективного противодействия преступности. Подход должен быть диаметрально противоположным. И в этом контексте нам импонирует решительная позиция В.Г. Лебединского и Ю.А. Каленова, отстаиваемая ими еще в 1957 г. и не утратившая актуальности в наше время. Авторы, выделяя управленческий аспект прокурорского надзора, убедительно отмечают, что «от прокурора требуется большая энергия и инициатива как в выявлении нарушений закона, так и в борьбе за их устранение и предупреждение. Преступник, совершивший злодеяние против государства, общества и отдельных граждан, как правило, не идет с повинной к органам правосудия. Преступление надо активно раскрыть, установить преступника, собрать доказательства его виновности и, наконец, изобличить его перед судом и народом. Большая роль во всем этом падает на прокурора как организатора борьбы с преступностью»¹.

Организация прокурорского надзора в части законности принимаемых оперативно-розыскных решений должна предусматривать не только соответствие проведенных оперативно-розыскных мероприятий действующим нормативным предписаниям, но и изучение материалов на предмет комплексности мер оперативного характера, выявление и исключение формализма в оперативной работе, оценку полученных результатов. С учетом сложившейся ситуации объектом внимания уполномоченного прокурора становится объемный массив сведений, в том числе о круге фигурантов, проведении за ними негласного наблюдения, об их внутрикамерных разработках и т.д. Только системное видение общей картины применяемого оперативно-розыскного инструментария позволяет устанавливать недостающую информацию, взвешенно осмысливать реальные и потенциальные оперативные возможности, определять наиболее эффективные направления их использования.

¹ Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / под общ. ред. заместителя Генерального Прокурора СССР В.А. Болдырева. М.: Госюриздат, 1957. С. 62.

Предлагаемое видение прокурорского надзора несколько выходит за рамки сложившихся представлений о классических элементах организации деятельности уполномоченных прокуроров. При этом оно не означает подмену субъекта ОРД, а также той части ОРД, которая относится к исключительной компетенции сотрудников оперативных подразделений. И здесь очень важно расставить акценты, разумно ограничивая пределы ознакомления прокуроров с информацией оперативно-розыскного характера.

К примеру, согласно положениям ч. 3 ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» «сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности». В то же время, невзирая на, казалось бы, понятную смысловую нагрузку приведенной нормы, а также мотивы и логику законодателя, в реалиях правоприменительной практики за границы орбиты прокурорского надзора искусственно вытесняется вся информация о результатах работы так называемых конфиденентов. В литературе часто встречаются категоричные высказывания о том, что вопросы работы с лицами, оказывающими содействие органам, осуществляющим ОРД, не входят в предмет прокурорского надзора¹.

Безусловно, работа с негласными источниками информации – важнейшими спутниками органов, осуществляющих ОРД, по своей природе имеет глубокую специфику, выстраивается в условиях, обеспечивающих гарантии конфиденциальности и безопасности. Личные данные негласных помощников, за исключением предусмотренных законом случаев, не могут быть предметом прокурорского анализа. Это фундаментальные основы оперативно-розыскной науки и практики, которые как аксиома не требуют обсуждения.

Одновременно не раскрывающие негласный источник сведения о фигурантах, их связях (в преступном мире, госорганах и других сферах), психических отклонениях (наркоман, пироман, педофил и др.), несущие значимую для раскрытия совершенных пре-

¹ *Луговик В.Ф., Лугович С.М.* Указ. соч. С. 111.

ступлений информацию, позволяющие оценивать применяемые оперативно-розыскные меры на предмет их комплексности и эффективности, на наш взгляд, предметом прокурорского надзора охватываться должны. Отсутствие в делах оперативного учета соответствующих проверочных материалов является нарушением законов.

Функции уполномоченных прокуроров требуют взвешенного сбалансирования. Недопустимы любые злоупотребления властью, а также просчеты в вопросах надзора за организацией ОРД. Обоснованы на этот счет замечания В.Ф. Луговика и С.М. Луговича, которые отмечают, что «некоторые прокуроры превышают свои полномочия и требуют представления им не только статистических и иных сведений, находящихся в распоряжении оперативных подразделений, но и проведения для нужд прокуратуры аналитической работы и систематического (например, раз в неделю или месяц) представления каких-либо аналитических материалов»¹.

Также авторы справедливо подчеркивают озабоченность тем, что «многими руководителями оперативных подразделений практически не выполняется мобилизующая, стимулирующая функция ведомственного контроля, а крен делается только на негативные стороны работы оперативных подразделений. Вопросы на подведении итогов за отчетный период, как правило, рассматриваются одни и те же, положительный опыт не анализируется. Не учитываются, в пример не ставятся сложные и проблемные ситуации, возникающие при проведении ОРМ, на совещаниях и занятиях по служебной подготовке разбираются очень редко»².

В рамках осуществления координационной функции, предусмотренной п. 2 ст. 1 и ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», уполномоченные прокуроры обязаны обращать внимание на использование в оперативной работе баз данных информационных систем МВД России, многократно доказавшим свою эффективность в противодействии преступным проявлениям³, соотносить принимаемые в рамках оперативно-

¹ Луговик В.Ф., Лугович С.М. Указ. соч. С. 114.

² Там же. С. 106–107.

³ Бабичев Д.А. Информационное обеспечение подразделений уголовного розыска в Российской Федерации и Луганской Народной Республике: сравнительный анализ // Вестн. Костром. гос. ун-та имени Н.А. Некрасова. 2016. № 6.

розыскных дел решения с имеющими место тенденциями криминальной среды.

Согласно результатам исследований, одной из значимых качественных характеристик современного периода выступает рецидивоопасность преступности. В 2014 г. впервые за всю историю изучения преступности повторные деяния в общей структуре составили более половины всех преступлений – 50,7%, в 2015 г. – 51,8%, в 2016 г. – 54,0%, в 2017 г. – 56,0%. Такое положение, по мнению авторов, усиливает криминальный профессионализм и организованные формы преступной деятельности, а в будущем может негативно повлиять на степень тяжести и общественной опасности преступности¹.

Приведенные данные актуализируют роль надзорной деятельности уполномоченных прокуроров в организации взаимодействия оперативных подразделений криминального блока МВД России с Главным информационно-аналитическим центром, а также Федеральной службой исполнения наказаний. В основу совместной работы может быть положен информационный обмен сведениями об освобождении лиц из мест лишения свободы, их связях, в том числе в условиях заключения, о преступной специализации, лидерских качествах и т.п.

Подытоживая изложенные положения, стоит отметить глубокую мысль мэтров юридической науки о том, что «ничто так не подрывает авторитет прокуратуры, как безынициативность прокурора в выявлении нарушений законности, как его вялость в осуществлении возложенных на него прав и обязанностей, как отсутствие должной принципиальности и настойчивости в устранении нарушенной законности и в восстановлении нарушенных прав граждан»². Современный прокурорский надзор в сфере ОРД – это не столько право, сколько вытекающая из Конституции Российской Федерации обязанность уполномоченного прокурора следить за законностью оперативно-розыскных решений, тесно сопрягаемой с комплексностью применения арсенала мер оперативно-розыскного реагирования, их оперативностью и эффек-

¹ Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2017 года и ожидаемые тенденции ее развития: аналит. обзор / Ю.М. Антонян и др. М., 2018. С. 9.

² Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Указ. соч. С. 63.

тивностью. Организация прокурорского надзора, как, впрочем, и самой ОРД, должны исключать признаки аморфного отношения к решению задач борьбы с преступностью. В противном случае миссия правоохранительной системы будет невыполнима.

А.Н. Огородов,
доцент кафедры
Иркутского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Актуальные вопросы обеспечения
прав участников уголовного судопроизводства
при производстве отдельных следственных
и иных процессуальных действий**

Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» расширил перечень действий, которые дознаватель, орган дознания, следователь и руководитель следственного органа вправе производить при проверке сообщения о преступлении. Появление в этом перечне процессуальных действий, порядок производства которых не регламентирован уголовно-процессуальным законодательством, создало некоторую неопределенность у правоприменителей и позволило ряду ученых назвать расширение перечня действий, производство которых возможно до возбуждения уголовного дела, революционным, а также констатировать «стирание граней между процессуальной и непроцессуальной деятельностью»¹.

Основной проблемой на данной стадии судопроизводства мы считаем ограничение законодателем следователя в выборе средств, посредством которых он должен устанавливать юридически значимые для принятия решения по сообщению о преступлении об-

¹ Александров А.С., Лапатников М.В. Старые проблемы доказательственного права в новой уголовно-процессуальной упаковке «сокращенного дознания» // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. 2013. № 22.

стоятельства. Расширительное толкование, на наш взгляд, не совсем удачной формулировки, содержащейся в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, согласно которой следователь вправе «истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном настоящим Кодексом», позволяло следователям в отдельных случаях обращаться за разрешением производства того или иного процессуального действия в суд, например выемки документов, содержащих охраняемую законом тайну, в частности налоговую. К последней в соответствии со ст. 102 Налогового кодекса РФ отнесены «любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике»¹.

На исчерпывающий характер перечня следственных действий, допустимых до возбуждения уголовного дела, указал заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в информационном письме от 20.08.2014 № 36-11-2014 «О недопустимости изъятия предметов и документов вне рамок следственных действий, предусмотренных до возбуждения уголовного дела». С одной стороны, указанное информационное письмо внесло ясность и устранило возможность производства процессуальных действий, прямо не указанных в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. С другой стороны, поставило перед следователем непростую задачу выбора процессуального действия, посредством которого необходимо произвести изъятие предмета (документа).

Так, в соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», действовавшей до 01.01.2017, орган, осуществлявший государственную регистрацию прав бесплатно, был обязан предоставлять сведения о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним по запросам правоохранительных органов по находящимся в производстве уголовным делам. Аналогичные предписания содержит и п. 1 ч. 1 ст. 63 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и ряд других нормативных правовых актов.

¹ Постановление о разрешении производства выемки документов, содержащих охраняемую законом тайну, от 05.06.2013 // Архив Куйбышевского районного суда г. Иркутска.

Исходя из приведенных положений законодательства, следователю предстоит решить вопрос о том, каким образом он будет получать указанные сведения. Требовать предоставления сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним он вправе только по находящемуся у него в производстве уголовному делу, но на данный момент вопрос о его возбуждении еще не решен, а зачастую без анализа и оценки вышеуказанных сведений невозможно его решение в принципе. Вместе с тем получение доступа к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну, требует судебного решения, которого на данной стадии судопроизводства следователь не имеет правовой возможности получить. Поэтому следователю приходится либо давать поручение органу дознания о производстве оперативно-розыскных мероприятий, направленных на получение указанных сведений в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», либо производить осмотр места происшествия. Оба варианта решения проблемы, на наш взгляд, с точки зрения законности не являются безупречными. Направляя поручение органу дознания, следователь, во-первых, становится зависимым от оперативности и качества исполнения поручения органом, не находящимся у него в подчинении. То есть следователь не может самостоятельно и эффективно произвести следственные и (или) процессуальные действия, направленные на получение таких сведений. Во-вторых, нам представляется, что направление подобного поручения в ходе проверки сообщения о преступлении вступает в определенное противоречие с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, нашедшей свое отражение в определении от 24.01.2008 № 104-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бухрова Дмитрия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 21, статьями 84, 86 и 89 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьями 2 и 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которым уголовно-процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия могут осуществляться лишь определенными субъектами при наличии специальных установленных законом оснований и условий, при этом проведение в связи с производством предварительного расследования по уголовному делу оперативно-розыскных мероприятий не может подменять

процессуальные действия, для осуществления которых уголовно-процессуальным законом установлена специальная процедура. Из анализа положений ч. 1 ст. 144 УПК РФ вытекает, что для получения следователем предметов (документов) в ходе проведения проверки сообщения о преступлении установлена указанная Конституционным Судом Российской Федерации «специальная процедура», поэтому подменять ее производством оперативно-розыскных мероприятий, на наш взгляд, недопустимо.

Под местом происшествия понимается «любой локализованный участок пространства, где обнаружены (или могут быть обнаружены) следы, предметы и другие объекты, которые предположительно появились в результате совершения преступления»¹. Таким образом, производство осмотра места происшествия для изъятия предметов (документов) в ходе проверки сообщения о преступлении, на первый взгляд, представляется обоснованным. Однако изъятие при производстве осмотра места происшествия сведений, составляющих государственную, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну, нарушит предусмотренный законом специальный, требующий обязательного наличия судебного решения порядок изъятия предметов и документов, содержащих такие сведения. Необходимо учесть, что производство осмотра места происшествия, например, в кредитной организации изначально предполагает, что в числе предметов и документов будет изыматься именно информация о вкладах и счетах граждан. В результате складывается парадоксальная ситуация: при расследовании уголовного дела выемка документов, содержащих указанные сведения, производится на основании судебного решения, а в ходе проверки сообщения о преступлении осмотр места происшествия, производимый в целях изъятия подобных сведений, проводится без соответствующего судебного решения. По нашему мнению, данное обстоятельство является нарушением установленной процедуры изъятия предметов и документов, содержащих государственную или иную, охраняемую федеральным законом тайну, в том числе и врачебную.

Отсутствие действенных механизмов изъятия предметов создает определенные трудности в практической деятельности, например при проверке сообщения о преступлении по факту взя-

¹ Шумилин С.Ф. Полномочия следователя: механизм и проблемы реализации. М., 2006. С. 283.

точничества, в случаях, когда предмет взятки в ходе проведения оперативного эксперимента помещается ее получателем во внутренние карманы одежды. Задержание такого лица при совершении преступления может вызывать ряд проблем, так как в ограниченный законом трехчасовой срок необходимо решить вопрос о возбуждении уголовного дела, основанием для решения которого будут в числе других требований результаты личного обыска, произведенного при задержании в порядке ст. 92 УПК РФ, однако данное процессуальное действие невозможно без наличия уже возбужденного уголовного дела. Достаточно интересным по рассматриваемому вопросу является опыт Республики Беларусь. Согласно ч. 2 ст. 108 УПК Республики Беларусь задержание может производиться до возбуждения уголовного дела. При этом вопрос о возбуждении уголовного дела должен быть решен органом уголовного преследования в течение 12 часов с момента фактического задержания.

Вместе с тем более действенным и в наибольшей степени обеспечивающим права лица, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства, выходом из данной ситуации, на наш взгляд, является либо отказ на законодательном уровне от стадии возбуждения уголовного дела¹, либо законодательное закрепление права следователя изымать предметы и документы в ходе проверки сообщения о преступлении не только путем производства осмотра места происшествия, но и посредством производства иных предусмотренных УПК РФ следственных действий: обыска, в том числе личного, и выемки. Такое расширение прав следователя не только не будет являться ущемлением прав граждан, но и будет способствовать усилению их защиты, так как данные действия следователя станут объектом судебного контроля.

Аналогичная по сути ситуация складывается и при реализации следователем прямо предусмотренной законодателем возможности получать объяснения. Отсутствие законодательной ре-

¹ О дискуссии по вопросу необходимости стадии возбуждения уголовного дела см., напр.: *Тарзиманов В.М., Даровских С.М.* Целесообразен ли отказ от стадии возбуждения уголовного дела // Вестн. ЮУрГУ. Сер. «Право». 2013. Т. 13. № 1; *Капранов А.В.* Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 117; *Коридзе М.Т.* Современные задачи стадии возбуждения уголовного дела и пути их решения // Новый юрид. журн. 2013. № 2; *Кузнецов Н.П.* Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела. Воронеж, 1983. С. 63; и др.

гламентации реализации данного полномочия являлось предметом дискуссий среди ученых. Предусмотренная законом обязанность следователя разъяснять лицам, участвующим в производстве процессуальных действий, их права и обязанности ставит достаточно непростую задачу определения их процессуального статуса, от которого зависит объем прав и обязанностей. Кроме того, ряд процессуальных статусов, например, подозреваемого и потерпевшего приобретает только при наличии предусмотренных законом специальных оснований. Такие основания на стадии проверки сообщения о преступлении не могут появиться просто так. Поэтому сведения, содержащиеся в объяснениях лиц, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении, не соответствуют требованиям допустимости доказательств, так как получены из ненадлежащего источника¹.

Кроме того, исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, нашедшей свое отражение в ряде постановлений, в том числе в постановлении от 29.06.2004 № 13-П, согласно которой «освобождение лица от обязанности давать показания, могущие ухудшить положение его самого или его близких родственников, является одной из важнейших и необходимых предпосылок реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, у следователя отсутствует реальная возможность выполнить требование законодателя о разъяснении лицу, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении, его прав и обязанностей, так как для разъяснения ему прав и обязанностей подозреваемого нет не только правовых, но и фактических оснований. Разъяснение такому лицу прав и обязанностей свидетеля, в частности предупреждение об уголовной ответственности по ст. 308 УК РФ, нарушит его неотъемлемое право не быть принужденным к даче показаний против себя. В этой связи А.Н. Калюжный и В.Н. Чаплыгина

¹ В частности, В.М. Лебедев, понимая под источниками доказательств свидетелей, потерпевших, обвиняемых и т.д., указывает, что источник получения доказательственного сведения должен соответствовать процессуальному статусу того участника уголовного судопроизводства, который представляет соответствующие сведения. Поэтому, например, не признаются доказательствами сведения, полученные от подозреваемого, который еще не является таковым. См.: *Уголовно-процессуальное право: учеб. для бакалавриата и магистратуры* / под общ. ред. В.М. Лебедева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 264.

предлагают «при получении и составлении объяснений руководствоваться положениями, регламентирующими порядок производства допроса, за исключением правила о предупреждении опрашиваемого об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний или дачу заведомо ложных показаний по ст. 307, 308 УК РФ»¹. Полагаем, что с приведенным мнением трудно согласиться по причине того, что объем обязанностей свидетеля в части дачи правдивых показаний в ходе проверки сообщений о преступлении не может быть меньше, чем в ходе предварительного расследования. По вышеуказанным причинам считаем невозможным распространение процессуальных правил допроса на получение объяснений.

В.И. Ковшевацкий,
старший преподаватель кафедры
Московского университета
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Некоторые теоретические аспекты уголовного судопроизводства

Processus в переводе с латинского языка означает продвижение. В соответствии с правилами русского языка под процессом чаще всего понимается порядок разбирательства судебных и административных дел. Соответственно, термин «уголовный процесс» буквально означает порядок разбирательства дел о совершенных преступлениях².

Таким образом, уголовный процесс – это реализуемая в соответствии с действующим законодательством юрисдикционная деятельность органов государственной власти (дознание, предва-

¹ См.: *Калюжный А.Н., Чаплыгина В.Н.* Проверка сообщений о преступлениях: пути совершенствования // *Lex russica.* 2015. № 7.

² *Михайлова Е.В.* От гражданского процесса к процессу уголовному: история и современность // *Юрид. вестн. Самар. гос. ун-та.* 2015. Т. 1. № 1.

рительное следствие, прокуратура и суд и т.д.), направленная на исполнение норм уголовного законодательства.

Уголовный процесс напрямую связан с *уголовным судопроизводством*. Что означает принципиальную роль органов судебной власти в реализации уголовного закона.

Уголовное судопроизводство включает в себя расследование, судебное разбирательство и разрешение уголовных дел по существу. Надо отметить, что уголовные дела выступают конкретным выражением уголовного судопроизводства.

Уголовное судопроизводство только создает необходимую правовую материю, которая дает возможность привлечь лицо, совершившее противоправное деяние, к уголовной ответственности. В случае отсутствия законных оснований привлечения к юридической ответственности уголовный процесс, обеспечивая принцип законности, способствует реабилитации лица, которого незаконно привлекли к уголовной ответственности.

Достижение поставленной цели представляется возможным только с помощью осуществления органами предварительного расследования множества различных процессуальных *действий* и принятия целого ряда правовых *решений*. Такие юрисдикционные действия представляют собой внешнее проявление государственно-властной компетенции субъектов уголовного процесса и наполняют данный вид деятельности конкретным содержанием (соотношение формы и содержания)¹.

Кроме органов предварительного расследования государство вовлекает в уголовный процесс множество иных субъектов уголовного судопроизводства, наделенных соответствующими различными полномочиями. Отдельные субъекты уголовного процесса (потерпевший, истец и прочее) принимают участие в уголовном преследовании лица, совершившего преступление. Некоторые субъекты (подозреваемый, обвиняемый, защитник и др.) используют механизмы юридической защиты своих законных интересов. Должностные лица органов предварительного расследования устанавливают обстоятельства совершения преступления и личность виновного в совершении преступления.

¹ Шминке А.Д. Системный подход к уголовному процессу в условиях построения демократического правового социального государства // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2015. № 3 (104).

Для осуществления своих функций каждый участник уголовного процесса наделен полномочиями, закрепленными в соответствующем уголовном законодательстве и возникающими в сфере реализации уголовно-процессуальных правовых отношений. Тем самым деятельность субъектов уголовного процесса по реализации своих юрисдикционных полномочий также носит уголовно-процессуальный характер и реализуется в рамках строго установленных процессуальных форм.

Следовательно, в содержание уголовного процесса включены вытекающие из определенных правоотношений различные процессуальные действия и решения субъектов уголовного судопроизводства, а также формы поведения иных субъектов, участвующих в уголовно-процессуальной деятельности, основанные на действующем законодательстве¹.

При расследовании уголовных дел участникам уголовного процесса и другим субъектам регулярно приходится сталкиваться с осуществлением мероприятий, регламентация которых отсутствует в уголовном законодательстве. К ним относятся различные организационно-технические, административные, оперативно-розыскные и другие схожие мероприятия, выполняющие вспомогательные функции в уголовном процессе. К примеру, при расследовании уголовного дела следователь при подготовке к осуществлению следственных мероприятий проводит инструктаж членов следственной группы, подготавливает технические средства и проч. Подобные ситуации возникают, когда судья осуществляет подготовительные мероприятия для организации судебного заседания (подготовка технических средств для анализа представленных в качестве вещественных доказательств видеозаписей, охрана судебного заседания и др.). Безусловно к подобным мероприятиям следует отнести действия оперативных работников органов внутренних дел, направленные на установление свидетелей преступления, на установление личности подозреваемого и другие оперативно-розыскные мероприятия.

¹ *Основы профессиональной деятельности: учеб. пособие / С.С. Жевлакович и др. М., 2016.*

Правосудие выступает главным методом осуществления судебной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции России исключительным правом осуществления правосудия в Российской Федерации обладает только суд. Законодатель определил, что судебная власть, исходя из обстоятельств и правовой природы сложившегося юридического конфликта, реализуется с помощью конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Соответственно, уголовное судопроизводство выступает формой осуществления судебными органами правосудия. То есть данный вид уголовно-процессуальной деятельности направлен на реализацию норм уголовного законодательства. Механизм уголовно-процессуального регулирования дает возможность суду устанавливать все имеющие значение обстоятельства уголовного дела, признать вину лица, совершившего преступление, и назначить ему справедливую меру уголовной ответственности.

Надо отметить, что уголовное судопроизводство в отличие от административного или гражданского не следует полностью отождествлять с деятельностью судебных органов по уголовным делам. Суд действительно занимает главенствующее положение среди других субъектов уголовной юрисдикции. Только он наделен исключительными правами признавать лицо виновным в совершении преступления, назначать ему уголовное наказание, а также принимать иные уголовно-процессуальные решения, ограничивающие конституционные права и свободы человека и гражданина. Кстати, такое первостепенное положение суда обуславливает и тот факт, что рассматриваемую деятельность принято называть именно уголовным судопроизводством. При этом суд не является единственным субъектом уголовной юрисдикции, поскольку значительная часть уголовно-процессуальной деятельности осуществляется во внесудебном порядке органами дознания, предварительного следствия и прокуратуры¹.

¹ Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. М., 2015.

Теоретический анализ уголовного судопроизводства показал следующее:

по функциям и предмету правовой регламентации понятие «правосудие» существенно шире понятия «уголовный процесс». Кроме уголовного судопроизводства правосудие может реализовываться и в других предусмотренных действующим законодательством формах (конституционное, гражданское и административное судопроизводство);

круг субъектов в правосудии, наоборот, значительно уступает уголовному процессу. Помимо судебных органов субъектами уголовного процесса выступают органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры и др.

А.А. Трефилов,
старший научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Следственный судья, полиция и прокуратура в военном уголовном процессе Швейцарии

Следственный судья (*Untersuchungsrichter*)

Данный участник, исключенный из «общего» уголовного процесса с принятием УПК 2007 г. после многолетней дискуссии сторонников и противников этого института, традиционно сохраняется в военном уголовном судопроизводстве. Так, его участие предусматривалось еще в Законе о военных уголовных судах 1889 г. В настоящее время Федеральный совет определяет для каждой военной части следственного судью со сроком полномочий 3 года; следственный судья производит расследование дел, подлежащих рассмотрению в гарнизонном суде.

Согласно действующему Военному УПК, следственный судья является членом гарнизонного суда и единственным долж-

ностным лицом, уполномоченным производить предварительное следствие. Если прокурор принимает решение об открытии предварительного следствия, то согласно ч. 1 ст. 105 Военного УПК следственному судье передаются протоколы и вещественные доказательства. После окончания предварительного следствия следственный судья передает материалы дела аудиторю для предъявления обвинения, для прекращения производства или для издания приказа о наказании.

Любопытно в компаративном отношении выглядит специализация следственных судей. Согласно ч. 2 ст. 15 Постановления об осуществлении военного уголовного судопроизводства к следствию о несчастных случаях и инцидентах при работе на летательных аппаратах в воздухе или на воде, а также *при прыжках с парашютом* обер-аудитор определяет особого следственного судью или аудитора. Считается, что данные инциденты имеют особый общественный резонанс, в связи с чем необходимо обеспечить их наиболее квалифицированное расследование.

Независим ли следственный судья? С одной стороны Военный УПК прямо закрепляет, что следственный судья *ведет следствие без вмешательства в его деятельность со стороны начальника подозреваемого или обвиняемого*; с другой – в силу ст. 16 аудитор (прокурор) осуществляет процессуальный *надзор за деятельностью следственного судьи*. Центральный вопрос данной модели уголовного судопроизводства – какими властными полномочиями обладает аудитор (обер-аудитор) по отношению к следственному судье? Рассмотрим наиболее значимые из них:

1) так, для открытия предварительного следствия ему требуется следственный приказ аудитора или другого должностного лица (например, согласно ч. 2 ст. 101, если комендант не предписывает предварительное следствие после произведенного следственным судьей предварительного собирания доказательств, но, по мнению следственного судьи, имеет место, преследуемое в судебном порядке уголовно наказуемое деяние, то последний передает дело обер-аудитору; *обер-аудитор принимает решение окончательно*);

2) согласно ч. 2 ст. 106, если этого требуют обстоятельства, обер-аудитор вправе поручить производство предварительного следствия другому следственному судье. Таким образом, аудитор

имеет право изъять дело у следственного судьи и передать материалы его коллеге. О каких именно обстоятельствах идет речь, Военный УПК Швейцарии конкретизирует;

3) после окончания предварительного следствия аудитор может в течение установленного следственным судьей срока требовать дополнения предварительного следствия (ст. 113). Таким образом, аудитор, решив, что следствие произведено односторонне, вправе указать на это следственному судье и потребовать от него совершения новых следственных действий;

4) обер-аудитор рассматривает жалобы на распоряжения следственного судьи (п. «b» ст. 167), в частности на допущенную им волокиту (ч. 1 ст. 166), и принимает по данным жалобам процессуальные решения;

5) следственный судья обязан сообщать совету обер-аудиторов об открытии и окончании предварительного собирания доказательств и предварительного следствия, которое предписано военным командованием (п. «d» ст. 21 Постановления об осуществлении военного уголовного судопроизводства).

Полиция (*Polizei*)

Полиция как правовая категория в Военном УПК Швейцарии обозначает, как минимум, трех различных субъектов.

Полиция, не связанная с военной юстицией (в значении «общего» УПК и Федерального закона об органах уголовного судопроизводства Федерации). Так, согласно ст. 55 Военного УПК военнослужащий, подлежащий предварительному задержанию, доставляется в ближайшую воинскую часть или в полицию. В силу ст. 156 заочные приговоры подлежат вручению через полицию. Деятельность такой полиции данный Кодекс не регламентирует.

Полиция, ответственная за поддержание порядка на заседании¹ (*Sitzungspolizei*), выполняет функции, возложенные в России на судебных приставов. Председатель суда может оставить под охраной полиции до окончания судебного заседания лицо, допускающее повторное нарушение порядка в суде при рассмотрении дела.

¹ Речь идет о заседании военного суда.

Кантональная судебная полиция (*die kantonale gerichtliche Polizei*) подчиняется непосредственно суду и следственным судьям. Так, согласно ст. 62 («Следственные действия») при их производстве может быть задействована кантональная судебная полиция. Как показано в т. 1, «общий» УПК вообще не предусматривает такого участника уголовного процесса, как судебная полиция.

Аудитор (*Auditor*), обер-аудитор (*Oberauditor*)

Военный УПК не использует понятие прокурор, называя его аудитором (*Auditor*)¹. Швейцария – не единственная страна с таким подходом. Вспомним Краткое изображение процессов Петра I 1715 г., в котором также предусматривалось отправление правосудия при участии *аудитора* (ст. 7, 8, 13 и др.)², совмещавшего функции следователя, обвинителя, секретаря и некоторые другие. Аналогичный подход был характерен и для шведского законодательства Карла XII, на котором основан указанный правовой памятник петровской эпохи.

Согласно ст. 16 Военного УПК Швейцарии обер-аудитор несет ответственность за управление военной юстицией под надзором Федерального министерства обороны, защиты населения и спорта (*Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*). Он *надзирает* за деятельностью нижестоящих аудиторов и следственных судей. Обер-аудитор (*Oberauditor*) и его заместители избираются Федеральным советом на 4 года. Обер-аудитор наделен званием бригадира, его заместители – полковника или обер-лейтенанта, если они отвечают установленным требованиям. Обер-аудитор надзирает за ходом военного уголовного судопроизводства и может издавать предписания³. Обер-аудитор проверяет ходатайства о помиловании по военным уголовным делам и направляет в инстанцию по вопросам помилования отчет. Исключения составляют дела, в которых право помилования принадлежит Федеральному собранию – Парламенту Швейцарии⁴.

Когда аудитор вступает в уголовный процесс и когда он прекращает в нем свое участие? Данный субъект согласно Воен-

¹ С бухгалтером и государственным аудитом данный Auditor никак не связан.

² *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. М., 2007. С. 144–147.

³ Статья 20 Постановления об осуществлении военного уголовного судопроизводства.

⁴ Статья 22 Постановления об осуществлении военного уголовного судопроизводства.

ному УПК осуществляет надзор за деятельностью следственного судьи еще в ходе предварительного следствия; с окончанием проверочных стадий судопроизводства участие прокурора завершается вместе с самим уголовным процессом (Кодекс ничего не говорит о непосредственном участии аудитора в исполнении приговора). Вместе с тем ранее действовавший Закон о военных уголовных судах 1889 г. предусматривал, что «аудитор приступает к исполнению своих обязанностей с момента получения информации об окончании предварительного расследования и остается в нем настолько долго, насколько этого требует уголовный процесс» (ст. 119).

А.В. Шишов,
прокурор Мосальского района
прокуратуры Калужской области

Сравнение уголовно-процессуального и гражданского правового залогов

Что общего между уголовно-процессуальным и гражданско-правовым залогом? В чем заключаются их различия? Какова их сущность в юридической плоскости? Что следует позаимствовать уголовно-процессуальному залогом от гражданского-правового для наиболее эффективного его применения?

Постараемся ответить на поставленные вопросы, проведя сравнительный анализ гражданского-правового залога с уголовно-процессуальным. Основой исследуемых объектов следует признать тот факт, что базисом двух правовых институтов является договоренность между несколькими субъектами правоотношений по выполнению определенных обязательств одной из сторон. Данные правовые отношения следует считать договорными.

Именно по результату дачи согласия подозреваемого (обвиняемого) по уголовному делу возможно применение залога в качестве меры пресечения, тем самым уголовно-процессуальный залог является исключительно договорной формой избрания меры пресечения.

Не отдаляясь в глубь процессуальных особенностей применения сравниваемых правовых институтов, можем подчеркнуть, что договоренность является характерной чертой общих положений между уголовно-процессуальным и гражданско-правовым залогами.

Для полного раскрытия данного свойства правовых институтов следует обратиться к нормативным правовым актам.

Как следует из ст. 334 ГК РФ, в силу залога кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества (предмета залога) преимущественно перед другими кредиторами лица, которому принадлежит заложенное имущество (залогодателя).

В свою очередь ст. 106 УПК РФ предусмотрено, что залог состоит во внесении или в передаче подозреваемым, обвиняемым либо другим физическим или юридическим лицом на стадии предварительного расследования в орган, в производстве которого находится уголовное дело, а на стадии судебного производства – в суд недвижимого имущества и движимого имущества в виде денег, ценностей и допущенных к публичному обращению в Российской Федерации акций и облигаций в целях обеспечения явки подозреваемого либо обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд, предупреждения совершения им новых преступлений, а также действий, препятствующих производству по уголовному делу.

Указывая понятия исследуемых объектов, можем увидеть, что в обоих случаях предметом возникающих правоотношений является материальная ценность. Именно общее свойство предмета исследуемых институтов в виде материальной ценности правоотношений будет являться имущественной ответственностью, наступающей в случае неисполнения обязательств.

Определенную схожесть анализируемым нами объектам придает обеспечительный характер исполнения возложенных обязательств.

Тем самым полагаем возможным подвести промежуточный итог изложенному, указав, что договорная форма применения уголовно-процессуального и гражданско-правового залогов, материальная ценность, имущественная ответственность являются

теми самыми общими свойствами двух правовых институтов, находящихся в полярных юридических плоскостях.

Говоря о различиях между залогом в уголовном процессе и гражданском праве, следует обратить внимание на цели, которые они преследуют. Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено, что кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества (предмета залога). Таким образом, цель залога в гражданском праве – обеспечение основного обязательства между кредитором (залогодержателем) и должником (залогодателем) направлена на защиту частных интересов.

В свою очередь цель залога в уголовном процессе: обеспечение явки подозреваемого либо обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд, предупреждение совершения им новых преступлений, а также действий, препятствующих производству по уголовному делу, тем самым залог в уголовном процессе направлен на защиту публичных, общегосударственных интересов.

Еще одним существенным различием между анализируемыми объектами является состав участников правоотношений. В уголовном процессе взаимоотношения носят множественный характер в отличие от гражданско-правового залога, основными субъектами являются государство в виде суда и подозреваемый (обвиняемый), в последующем возникают отношения между подозреваемым (обвиняемым) и органом предварительного расследования (дознавателем, следователем) в случаях, если подозреваемый (обвиняемый) одновременно является залогодателем. При этом возможны ситуации, когда залогодателем будет являться другое физическое или юридическое лицо. В таких случаях правоотношения будут складываться между данным лицом и подозреваемым (обвиняемым), судом, органом предварительного расследования (дознавателем, следователем).

Различны также основания применения залога. В уголовном судопроизводстве залог – мера пресечения, поэтому основания для его избрания прямо вытекают из оснований для избрания меры пресечения. Основанием для гражданско-правового залога служит, прежде всего, первичное обязательство, договор.

В гражданско-правовом залоге основное обязательство носит ярко выраженный имущественный характер, все убытки в случае его неисполнения будут на стороне залогодателя. В уголовно-процессуальном залоге, напротив, отсутствует имущественный характер основного обязательства, так как не преследуются имущественные интересы государства и потерпевших.

Таким образом, имея много общего с гражданско-правовым залогом, мера пресечения – залог существенно отличается характером, целями, основаниями применения, а также последствиями неисполнения основного обязательства. Все эти различия, безусловно, влияют на вопросы определения предмета и размера уголовно-процессуального залога.

Что касается влияния анализируемых институтов гражданского права и уголовного процесса, можно с уверенностью сказать, что сущность залога как меры пресечения определяется его гражданско-правовой природой.

Но при этом специфика уголовного процесса видоизменила и преобразовала его в самостоятельный институт уголовно-процессуального права. Поэтому отождествлять эти два вида залога недопустимо, и прямой аналогии гражданско-правовых норм при применении уголовно-процессуального залога, как предлагают некоторые ученые¹, быть не должно.

В то же время нельзя не признавать значения гражданско-правового залога в возникновении и развитии залога в уголовном процессе.

До настоящего времени остро стоит вопрос о низкой эффективности залога как меры пресечения, и, как показывают статистические данные, указанная тенденция носила отрицательный характер и в прошедшем году, количество заявленных ходатайств об избрании меры пресечения в виде залога сократилось на 12,9% в сравнении с прошлым годом (в абсолютном выражении 169/194)², отраженные цифры показывают нам о существующих в уголовном процессе проблемах применения залога.

¹ См., напр.: Михайлов В.А. Меры пресечения в российском уголовном процессе. М., 1996. С. 177; Шаповалова Т.И. Залог как мера пресечения в уголовном процессе и его применение следователями ОВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 9–10.

² Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru>.

В разрезе сравнительного анализа мы обратимся к гражданско-правовому залого с целью нахождения путей решения возникшей в уголовном процессе проблемы.

Одним из решений, полагаем, будет являться следующее предложение. В гражданском праве имеется такой субъект исследуемых правоотношений, как созалогодержатели, но в рамках уголовного процесса появление аналогичного субъекта является неактуальным. При этом, как мы говорили ранее, залогодателем может быть подозреваемый (обвиняемый), иное физическое лицо или юридическое лицо. Полагаем, что наличие только единственного залогодателя в виде физического или юридического лица является определенным препятствием для применения залога в качестве меры пресечения. Предлагаем пересмотреть указанное положение и внести в качестве нового субъекта правоотношений созалогодателей, т.е. лиц, внесших или передавших недвижимое имущество и (или) движимое имущество в виде денег, ценностей и допущенных к публичному обращению в Российской Федерации акций и облигаций.

При этом хотелось бы обратить внимание, что созалогодателями могут выступать как физические, так и юридические лица, не исключая возможность их совместного участия в уголовном процессе в качестве созалогодателей, наделенные правами, предусмотренными ст. 106 УПК РФ, в равной степени.

С учетом изложенного предлагаем изложить ч. 1 ст. 106 УПК РФ в следующей редакции: «1. Залог состоит во внесении или в передаче подозреваемым, обвиняемым либо другим(и) физическим(и) или (и) юридическим(и) лицом (ами) на стадии предварительного расследования в орган, в производстве которого находится уголовное дело, а на стадии судебного производства – в суд недвижимого имущества и движимого имущества в виде денег, ценностей и допущенных к публичному обращению в Российской Федерации акций и облигаций в целях обеспечения явки подозреваемого либо обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд, предупреждения совершения им новых преступлений, а также действий, препятствующих производству по уголовному делу».

Таким образом, внесение данных изменений расширит возможность применения залога в качестве меры пресечения, что также положительно отразится на гуманизации уголовного процесса.

В.В. Глушков,
федеральный судья
Свердловского районного суда
г. Костромы

О совершенствовании организационного взаимодействия районных судов и органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства

Районный суд, являясь основным звеном федеральной судебной системы среди судов общей юрисдикции по осуществлению функции правосудия, вступает в урегулированные правовыми нормами отношения с различными государственными органами, в числе которых в уголовном судопроизводстве значительное место отводится органам прокуратуры Российской Федерации. Наличие данных отношений объективно обусловлено, прежде всего, тем, что в уголовном процессе прокурор в суде выступает в качестве государственного обвинителя, осуществляя уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения. При этом участие государственного обвинителя обязательно в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, а также при разбирательстве уголовного дела частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем либо дознавателем с согласия прокурора.

В свою очередь отношения, в которые вступают суд и прокуратура, в рассматриваемой сфере составляют основное содержание взаимодействия этих субъектов, осуществляемого, как отмечается в научной литературе, в процессуальных и организационных формах, в досудебном и судебном производствах¹.

Учитывая, что процессуальное взаимодействие суда и прокуратуры (прокуроров) детально урегулировано уголовно-процессуальным законом, оно отличается определенной стабильностью, а организационные формы взаимодействия этих органов

¹ *Кобзарев Ф.М.* Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 20–21, 26–27.

по своей сути более динамичны и изменяются значительно быстрее. Это предопределяет необходимость их постоянного изучения, выявления проблем применения и поиска путей их оптимизации и совершенствования. На наш взгляд, это особенно актуально для взаимодействия судов и прокуратур именно районных звеньев судебной и прокурорской систем.

Важность и значимость выстраивания конструктивных отношений районного суда с органами прокуратуры¹, носящие организационный характер, заключаются в том, что они создают необходимые условия для реализации процессуальных полномочий судей и прокуроров и обеспечения осуществления в конечном результате независимого и эффективного правосудия.

Механизм и формы организационного взаимодействия суда и прокуратуры в правовой литературе в большей степени рассматриваются с позиции заинтересованности такого взаимодействия представителей прокуратуры. Так, А.В. Кудряшова указывает на необходимость тесного взаимодействия с судом в уголовном судопроизводстве как на способ повышения эффективности осуществления прокурором полномочий по участию в суде при поддержании государственного обвинения и выделяет следующие направления такого взаимодействия. Это вопросы формирования единообразной правоприменительной практики, организации судебных заседаний, оказание помощи при проведении конкретных судебно-следственных действий и др.² При этом, учитывая важность информационного обмена и анализируя возможности существующих ведомственных информационных систем органов прокуратуры, указывает на их закрытый характер (информационные системы органов прокуратуры – ИСОП, автоматизированные информационные комплексы «АРМ-гособвинение») и в целом на недостаточность мер для более эффективной работы прокуратуры по информационному обмену.

¹ Поскольку на практике участие в рассмотрении в районном суде уголовных дел и материалов обеспечивается прокурорскими работниками не только районных, городских прокуратур, но и прокуратур субъектов Российской Федерации, то в данном случае не конкретизируется уровень прокуратуры, с которой происходит взаимодействие суда.

² *Кудряшова А.В.* Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 231.

Вместе с тем обращается внимание ученых и на необходимость повышения информатизации судов и судебной деятельности. В частности, в свое время указывалось, что необходимо организовать системную разработку проектов информатизации деятельности судов и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и их взаимодействия с правоохранительными органами, органами государственного управления и гражданами с применением компьютерной техники¹. Кроме того, следует согласиться с утверждением, что использование информационных технологий в судебной деятельности будет только нарастать и со временем может существенно изменить не только ее форму, но и внести определенные коррективы в ее содержание². Об этом свидетельствует и принятая федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» (далее – Программа)³.

В ней определено, что в целях развития информационно-коммуникационных технологий в Верховном Суде Российской Федерации и судах общей юрисдикции предполагается создание современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры единого информационного пространства Верховного Суда Российской Федерации и федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, а также обеспечение высокого уровня ее доступности, эффективности взаимодействия с гражданами и организациями за счет развития и внедрения программно-технических решений государственной автоматизированной системы «Правосудие» в судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации; создание технических условий для обеспечения взаимодействия судов общей юрисдикции с информационными системами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Россий-

¹ *Организация деятельности судов: курс лекций для вузов / под ред. Н.А. Петухова. М.: Норма, 2005. С. 311.*

² *Чижев М.В. Применение информационных и коммуникационных технологий в судебной деятельности в условиях формирования информационного общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 24.*

³ Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы».

ской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы исполнения наказаний и других ведомств в электронном виде.

Однако до настоящего времени отлаженный механизм взаимодействия информационных систем судов и прокуратуры отсутствует. В связи с этим представляется, что для налаживания надлежащего электронного информационного взаимодействия суда и прокуратуры необходимо использование системы ГАС «Правосудие» путем ее интегрирования с соответствующими системами Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тем более что указанной выше Программой предусматривается активно развивать информационно-коммуникационные технологии, в том числе для обеспечения эффективности взаимодействия судов и за счет действующей ГАС «Правосудие».

Сущность электронного взаимодействия состоит в отсутствии необходимости письменно запрашивать требуемые для осуществления судьям и прокурорам полномочий сведения и документы, которые могут быть получены электронным способом путем опосредованного (безличностного) взаимодействия. Подобное относится и к извещению прокурора о месте, дате и времени судебных заседаний.

На практике, к примеру, при рассмотрении районным судом в ходе досудебного производства в порядке ст.125 УПК РФ жалоб на действия и решения следственных органов и органов дознания практически всегда у судьи на стадии подготовки возникает необходимость получения дополнительных материалов и сведений, касающихся предмета обжалования. Наличие предусмотренного законом 5-суточного срока для рассмотрения жалобы требует от судьи оперативного принятия организационных мер. Получение таких сведений происходит путем направления соответствующих письменных запросов не только в органы следствия и органы дознания, но и надзирающему прокурору, что является на практике наиболее информативным. Обладая правом на отмену незаконных и необоснованных процессуальных решений следователей и дознавателей, а также аккумулируя в ходе осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия сведения об отмене обжалуемых решений руководителями след-

ственных органов и начальниками подразделений дознания, получая эти решения, прокурор информирует об этом суд, представляя копию вынесенного постановления. Получив такое постановление прокурора, использовавшего свои полномочия, либо соответствующие сведения об отмене обжалуемых решений, т.е. об отсутствии оснований для проверки в порядке судебного контроля законности обжалуемых действий и решений, судья отказывает в принятии жалобы к производству. Безусловно, положительным является то, что получение этих сведений именно на стадии подготовки, а не в судебном заседании, которое формально могло быть назначено до получения необходимых сведений (в данном случае подлежало бы последующему прекращению начатое судебное производство), экономит не только рабочее время судьи, но и других участников процесса, которых бы пришлось извещать о судебном заседании. Однако получение от прокурора этих сведений посредством направления письменных запросов в 5-суточный срок не всегда представляется возможным, в том числе и по причине срока доставки соответствующей корреспонденции.

Также актуальным и требующим от суда надлежащей организации судебных процессов является вопрос об извещении и уведомлении сторон (участвующих лиц) о назначенном либо продолженном судебном заседании. Соблюдение процессуальных норм (о сроках уведомления до начала заседания), предусмотренных ч. 2 ст. 228, ч. 4 ст. 231, ч. 2 ст. 234 УПК РФ, применительно к прокурору как стороне процесса требует своевременного совершения судом таких организационных действий. При этом нередко к письменному извещению прокурора о судебных заседаниях прикладываются копии соответствующих судебных постановлений. Соответственно это создает трудности в организации работы районного суда, в том числе в отдельных случаях вызывает необходимость изменения срока проведения судебного заседания, что отрицательно влияет на качество отправления правосудия.

Следует также отметить и ситуацию, связанную с извещением прокурора о судебном заседании, проводимом для рассмотрения ходатайства о производстве следственного действия в порядке ст. 165 УПК РФ. С учетом сокращенного срока, в течение

которого ходатайство подлежит рассмотрению, для извещения прокурора и других лиц Верховный Суд Российской Федерации¹ рекомендует судам использовать телефонограмму, СМС-сообщение, факсимильную связь и другие средства связи, обеспечивающие своевременность такого извещения. При этом в соответствии с указанной нормой УПК РФ неявка лиц (в том числе прокурора), своевременно извещенных о месте, дате и времени судебного заседания, не препятствует его проведению. Однако законность и обоснованность постановления судьи могут быть проверены судом вышестоящей инстанции именно по представлению прокурора, а также жалобам лиц, права и законные интересы которых затрагиваются судебным решением.

Таким образом, в этом случае большая заинтересованность в своевременном получении извещения о таком судебном заседании присутствует у прокурора, а соответственно, и потребность в электронном взаимодействии с судом.

Исходя из этого, с учетом современных информационных технологий, когда работа любого государственного органа должна обеспечиваться надлежащей информацией в электронном виде, представляется необходимым рассмотреть вопрос о внесении в уголовно-процессуальное законодательство изменений, аналогичных положениям ст. 113 ГПК РФ и ст. 96 КАС РФ, в соответствии с которыми при наличии доказательств о надлежащем извещении органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, являющихся сторонами и другими участниками процесса, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, о времени и месте первого судебного заседания, указанные лица могут извещаться о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия путем размещения соответствующей информации уполномоченным работником аппарата суда на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в сроки, указанные в ч. 3 ст. 113 ГПК РФ, ч. 7 ст. 96 КАС РФ, с внесением данной информации в ПС ГАС «Правосудие». В связи с чем при наличии дока-

¹ См.: п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.06.2017 № 19 «О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ)».

зательств извещения прокурора о первом судебном заседании по уголовному делу отсутствие необходимости направлять ему в дальнейшем письменные извещения о следующих судебных процессах в случае их отложения оптимизирует прежде всего работу сотрудников аппарата суда путем снижения их служебной нагрузки. Учитывая же обязательность участия государственного обвинителя по всем уголовным делам, рассматриваемым в районном суде по первой инстанции, его присутствие в заседании при принятии решения об отложении будет являться, кроме того, дополнительным подтверждением надлежащего извещения.

Дополнительным аргументом необходимости замены «традиционного и устоявшегося» письменного документооборота между судом и прокуратурой в сфере уголовного судопроизводства на использование различных форм информационного электронного взаимодействия является достаточно успешно зарекомендовавшая себя на практике действующая в органах исполнительной власти единая система межведомственного электронного взаимодействия, в частности, при предоставлении государственных и муниципальных услуг, основания и порядок использования которой предусмотрены рядом законодательных актов¹. Соответствующие необходимые сведения при таком взаимодействии предоставляются одним органом по запросу другого посредством электронных каналов связи в гораздо короткие сроки, а оформленные документы подписываются электронной подписью. Поэтому использование подобных электронных каналов коммуникаций способно существенно повлиять на уровень взаимодействия суда и прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства и повысить эффективность правосудия.

¹ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

А.Ю. Синдеев,
первый заместитель
Басманного межрайонного
прокурора г. Москвы, соискатель
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы процессуальных решений прокурора в стадии возбуждения уголовного дела

К процессуальным решениям прокурора в стадии возбуждения уголовного дела можно отнести: постановление о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного закона; постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела; постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; постановление о передаче материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому либо об изъятии материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передаче их следователю органов следственного комитета.

Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании как процессуальное решение определено в п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Этим процессуальным решением фактически заменено ранее существовавшее процессуальное решение прокурора о возбуждении уголовного дела, которое он был вправе выносить. Вместе с тем данное процессуальное решение, безусловно, не может считаться адекватным ранее существовавшему.

Так, указанное процессуальное решение выносится в случаях, когда прокурор при осуществлении надзорной деятельности обнаруживает нарушение закона, содержащее признаки преступления. Такое нарушение может быть обнаружено прокурором при осуществлении полномочий в рамках любой отрасли прокурорского надзора.

В сегодняшней ситуации прокурор в своем постановлении лишь указывает в описательно-мотивировочной части, какое деяние, содержащее признаки преступления, выявлено прокурором в ходе осуществления прокурорского надзора, в резолютивной части постановления указывается решение прокурора не о возбуждении уголовного дела, а лишь о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. Указанное решение прокурора является обязательным только для рассмотрения следователем или дознавателем в порядке, установленном для рассмотрения сообщений о преступлениях (ст. 144, 145 УПК РФ). Несмотря на доводы прокурора, одним из процессуальных решений может быть отказ в возбуждении уголовного дела.

Фактически законодатель установил, что властное решение прокурора (его постановление), которым установлено наличие признаков преступления, не влечет за собой другое процессуальное решение – о возбуждении уголовного дела. Вторая существенная ошибка законодателя заключается в том, что данное процессуальное решение может породить (или не породить) юридические последствия в виде возникновения правоотношений, связанных с производством предварительного расследования. Третья ошибка (и самая существенная) – в том, что наступление (или ненаступление) юридических последствий процессуального решения прокурора зависит от воли поднадзорных прокурору государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять процессуальную деятельность.

Указанные ошибки могут быть исправлены только одним способом: прокурору необходимо предоставить право, выявив признаки преступления, возбудить уголовное дело.

Данные статистики за 2007–2017 гг. демонстрируют, что количество постановлений о возбуждении уголовных дел по результатам рассмотрения постановлений прокуроров стремится к 85% от общего числа поступивших, при этом снижается количество направляемых материалов.

Такая динамика свидетельствует в том числе о повышении качества прокурорских проверок, полноты собираемых материалов и мотивированности постановлений, что дополнительно обосновывает необходимость возвращения прокурору права сво-

им постановлением принимать решение о возбуждении уголовного дела.

Прокуратурой Северо-Западного административного округа г. Москвы проведена проверка исполнения федерального законодательства в организации «Р» при поставке военной техники для АО «М».

В ходе проверки установлено, что у организации «Р» отсутствовала лицензия на реализацию военной техники, однако поставка военной техники была произведена, в связи с чем неустановленные лица из числа руководителей организации «Р», осуществляя предпринимательскую деятельность, связанную с продажей военной техники, без специального разрешения (лицензии), наличие которого в данном случае обязательно, извлекли доход на сумму свыше 186 млрд руб., т.е. в особо крупном размере, тем самым совершили преступление, предусмотренное п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ.

Материалы проверки с постановлением прокурора в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ были направлены в СЧ СУ УВД по СЗАО ГУ МВД России по г. Москве для решения вопроса об уголовном преследовании.

По результатам рассмотрения постановления прокурора следователем принято решение о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ.

Приговором Останкинского суда г. Москвы директор организации М. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ, и ему назначено наказание в виде двух лет лишения свободы условно с испытательным сроком 2 года 6 месяцев¹.

Постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) является властно-распорядительным процессуальным решением прокурора.

Данное полномочие реализуется прокурором уже после того, как следователь принял и реализовал свое решение о возбуждении уголовного дела.

Юридические последствия такого процессуального решения прокурора наступают в любом случае неотвратимо в виде пре-

¹ Дело № 10-6381/18. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-criminal/details/ed6c2e25-d5a1-48da-bf7a0fdca5da2b14?respondent=%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%BE%D0%B2+%D0%92.%D0%9D>.

кращения уголовно-процессуальных правоотношений, связанных с расследованием преступления. По всем органам предварительного расследования прокурорами отменено решений о возбуждении уголовного дела в 2016 г. – 19 359, в 2017 г. – 17 205¹.

Имеют широкую распространенность факты нарушения органами предварительного следствия срока представления постановлений и материалов, в результате чего имеют место факты отмены прокурором решений о возбуждении уголовного дела по прошествии месяца и более, в связи с чем представляется возможным изложить ч. 4 ст. 146 УПК РФ в следующей редакции:

«4. Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно вместе с материалами дела направляется прокурору... постановление о возбуждении уголовного дела с материалами дела передается прокурору незамедлительно при появлении для этого реальной возможности...».

Постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, с одной стороны, является властно-распорядительным процессуальным решением прокурора, с другой стороны, оно не влечет безусловного и обязательного возбуждения уголовного дела в случае, если прокурор признает, что имеет место наличие признаков преступления. Как уже отмечалось, это исключает принятие прокурором законного решения о начале осуществления уголовного преследования.

Отсутствие законодательного установления сроков представления прокурору материалов проверок сообщений о преступлениях создает порочную практику затягивания представления материалов проверок руководителями органов предварительного расследования.

Подтверждением факта существования данной проблемы для прокуроров служит факт издания совместного приказа Генерального прокурора РФ, МВД России, ФСБ России, СК РФ, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2017 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>

возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях», в котором предусмотрен порядок направления материалов проверок с решениями об отказе в возбуждении уголовного дела прокурору в течении 5 суток, если основания для отмены, по мнению ведомственного процессуального руководства, отсутствуют, однако данная норма осталась декларативной, в связи с чем ее следует включить в ст. 148 УПК РФ в этом виде по аналогии с предложенной ч. 1 ст. 146 УПК РФ.

Следует признать, что реальным свидетельством необходимости сохранения полномочий прокурора по отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела служит количество уголовных дел, возбужденных по материалам проверок, по которым указанные решения отменены прокурором, или, другими словами, сколько преступлений в Российской Федерации прокурорами восстанавливается на учет.

По итогам 2017 г. органами предварительного расследования после отмены прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела возбуждено 176 992 уголовных дела. Еще 4489 уголовных дел возбуждено по материалам, направленным прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ по фактам преступлений, выявленных в ходе надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. То есть в результате прокурорской деятельности в 2017 г. прокурорами восстановлено на учет более 180 тыс. преступлений, по различным причинам не учтенных ранее¹. При этом всего на территории Российской Федерации за январь – декабрь 2017 г. зарегистрировано 2 058 476 преступлений², т.е. удельный вес преступлений, регистрируемых по требованию прокурора, составляет около 8,7%.

Таким образом, очевидным представляется вывод о том, что данное полномочие используется прокурорами эффективно и прокуроры в правоохранительную деятельность, в том числе в этой части, вносят весомый вклад, так как по результатам такой деятельности регистрируется без малого десятая часть всех регистрируемых преступлений в стране.

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2017 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>

² Генеральная прокуратура Российской Федерации // Портал правовой статистики. URL: http://crimestat.ru/offenses_map.

Возвращение прокурору полномочий по инициированию уголовного преследования путем возбуждения уголовного дела представляется невозможным без наделения прокурора правом проводить доследственные проверки.

Для введения данной нормы предлагается изменить ч. 1 ст. 144 УПК РФ путем добавления в нее слова «прокурор».

С учетом изложенного в свою очередь относительно возвращения прокурору права принимать процессуальное решение о возбуждении уголовного дела предлагается изложить п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции:

«2) возбуждать уголовное дело, поручая его расследование дознавателю, следователю, руководствуясь правилами подследственности, установленными настоящим Кодексом;».

Постановление о передаче материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому либо об изъятии материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передаче их следователю Следственного комитета Российской Федерации является властно-распорядительным процессуальным решением прокурора. Изымать материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования для передачи другому возможно, за исключением передачи в системе одного органа предварительного расследования (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В данном случае юридические последствия данного процессуального решения наступают непосредственно и безотлагательно в виде прекращения уголовно-процессуальных правоотношений в одном органе и их возникновения в другом.

Проблематика правоотношений, связанных с рассматриваемым процессуальным решением, заключается, на наш взгляд, в отсутствии законодательного закрепления права прокурора императивно изымать уголовные дела из производства следователей Следственного комитета Российской Федерации.

На сегодняшний день только прокуратуры отдельных регионов успешно реализовывают данное право (например, прокуратура Чеченской Республики).

С другой стороны, существует практика, в соответствии с которой руководители и следователи органов Следственного ко-

митета Российской Федерации по аналогии со следователями прокуратуры и их руководителями до 2007 г. изымают материалы проверки сообщений о преступлениях «не своей» подследственности из органов внутренних дел и принимают их к своему производству, вместе с решением о возбуждении уголовного дела.

Так, следователем Московского следственного отдела на воздушном и водном транспорте Московского межрегионального следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации возбуждено уголовное дело в отношении Д. по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 1 ст. 213 УК РФ.

Установлено, что Д., являясь пассажиром авиарейса «Москва – Душанбе», находясь на борту воздушного судна российской авиакомпании, т.е. в общественном месте, нарушил общественный порядок, а именно: без каких-либо причин из хулиганских побуждений стал выражаться нецензурно в адрес других пассажиров и применил физическое насилие в отношении бортпроводника воздушного судна, тем самым совершил нарушение общественного порядка, выражая явное неуважение к обществу, и создал реальную угрозу безопасности полета и жизни пассажиров.

На основании п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ и п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ предварительное расследование по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 213 УК РФ, производится в форме дознания дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации.

В связи с допущенными нарушениями уголовно-процессуального закона заместителем Московского прокурора по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте указанное решение отменено, материалы проверки направлены в ЛУ МВД России в аэропорту Домодедово для принятия решения в порядке ст. 144, 145 УПК РФ. Впоследствии органом дознания было возбуждено уголовное дело.

Причиной такой правоприменительной практики считаем формулировку п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в части передачи дел следователю Следственного комитета Российской Федерации.

Указанная норма органами Следственного комитета Российской Федерации разных уровней толкуется расширительно, так как любое уголовное дело может быть передано в производство

следователя данного органа, соответственно, он наиболее квалифицирован и объективен.

Не умаляя роли следователей Следственного комитета Российской Федерации в правоохранительной деятельности, следует отметить, что иерархии между следственными органами разных ведомств быть не должно. Тогда как роль прокурора, как должностного лица, осуществляющего уголовное преследование должна быть главенствующей в том числе и в решении вопроса о выборе следственного органа.

С учетом приведенных аргументов п. 12 п. 2 ст. 37 УПК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«12) передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 настоящего Кодекса, или по внутреннему убеждению путем вынесения мотивированного постановления с указанием всех обстоятельств дела, обосновывающих принятие данного решения;».

Как уже неоднократно подчеркивалось выше, сегодняшняя ситуация не соответствует общепризнанным представлениям о роли прокурора в уголовном судопроизводстве. Прокурор представляет обвинение перед судом от имени государства, признавать процессуальные решения прокурора необоснованными и незаконными вправе только вышестоящий прокурор или суд. То есть для остальных участников досудебного производства решения прокурора должны быть обязательны, порождать возникновение, изменение и прекращение правоотношений и, как следствие, иметь порядок обжалования.

М.А. Гаврилов,
старший преподаватель кафедры
Казанского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о круге лиц, вступающих в уголовный процесс в качестве правопреемников умершего лица, привлекаемого к уголовной ответственности

Как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2011 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко», уголовное дело в отношении лица в связи с его смертью может быть прекращено только при согласии его близких родственников.

Правоприменительная практика показывает, что нередко встречаются случаи возражения близких родственников против прекращения уголовного дела в отношении их родственника по основанию, предусмотренному п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В таких случаях органы предварительного расследования при наличии достаточных доказательств вины умершего лица, привлекаемого к уголовной ответственности, обязаны направить соответствующее уголовное дело в суд. В случае смерти лица на стадии судебного рассмотрения уголовного дела при отсутствии согласия близких родственников на его прекращение судебное рассмотрение продолжается. Цель близких родственников в этих случаях – реабилитация умершего.

Рассмотрев уголовное дело по существу в обычном порядке (с учетом особенностей, обусловленных отсутствием такого участника судебного разбирательства, как подсудимый), суд, придя к выводу о невиновности умершего лица, должен вынести оправдательный приговор либо, не найдя оснований для его реабилитации, прекратить уголовное дело на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ¹.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 25.12.2012 № 52-О12-9.

Однако действующее уголовно-процессуальное законодательство не дает ответа на ряд возникающих в этой связи теоретических и практических вопросов, одним из которых является неопределенность круга лиц, наделенных правом давать согласие на прекращение уголовного дела в отношении умершего лица, возражать против прекращения уголовного дела и участвовать в уголовном процессе.

Очевидно, что круг таких лиц не может быть произвольным, поскольку его чрезмерное расширение усложнит деятельность органов предварительного расследования и суда. В юридической литературе отсутствует единое мнение по данному вопросу. Так, по мнению Н.П. Кирилловой, к числу таких лиц можно относить не только родственников умершего, но и иных заинтересованных в этом юридических и физических лиц¹. Н.В. Васильев указывает на необходимость предоставить право заявлять ходатайство только близким родственникам, опекунам, попечителям, а при отсутствии таковых – защитнику подозреваемого, обвиняемого². Ю.О. Мещерякова полагает целесообразным закрепить право на заявление возражений против прекращения уголовного дела в отношении умершего только близким родственником. При этом иные заинтересованные лица могут воспользоваться правом обжаловать постановление о прекращении уголовного дела и/или уголовного преследования в отношении умершего в той форме, которая предусмотрена для соответствующей стадии уголовного процесса³.

В Республике Татарстан органами предварительного расследования в 2016 г. в связи со смертью прекращены уголовные дела в отношении 93 лиц, в 2017 г. – в отношении 73 лиц. Судами республики по указанному основанию в 2016 г. прекращены уголовные дела в отношении 79 лиц, в 2017 г. – в отношении 71 лица⁴.

¹ Кириллова Н.П. Прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям. Сер. «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 16.

² Васильев Н.В. Прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям на стадии предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 83.

³ Мещерякова Ю.О. Производство по уголовному делу в отношении умершего: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2018. С. 93.

⁴ Данные информационного центра МВД Республики Татарстан.

Изучение принятых органами предварительного расследования и судами решений о прекращении уголовного дела по указанному основанию показало, что большинство из них прекращены с согласия близких родственников скончавшихся лиц либо рассмотрены по существу с участием близких родственников этих лиц. Однако в ряде случаев органы предварительного расследования и суды испрашивают согласие либо допускают к участию в процессе лиц, которые не являются близкими родственниками умершего лица. Встречаются даже случаи, когда судами к участию в деле привлекались сотрудники органов опеки и попечительства. Так, по уголовному делу в отношении С. в целях получения согласия на прекращение дела был привлечен орган опеки и попечительства Исполкома г. Набережные Челны Республики Татарстан¹. Вполне очевидно, что представитель органа опеки и попечительства не возражал против прекращения уголовного дела, а его участие можно назвать формальным. Представляется, что привлечение указанных организаций и должностных лиц к участию в уголовном деле следует считать нецелесообразным.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении проводит параллель с обеспечением в уголовном процессе интересов умерших в результате преступления потерпевших². В соответствии с ч. 8 ст. 42 УПК РФ по уголовным делам о преступлениях, последствием которых явилась смерть лица, права потерпевшего переходят к одному из его близких родственников и (или) близких лиц, а при их отсутствии или невозможности их участия в уголовном судопроизводстве – к одному из родственников.

Перечень *близких родственников* в отраслях права различается. Основное отличие касается включения в число близких родственников супруга (супруги). Семейное законодательство не относит к близким родственникам супругов. В то же время п. 4 ст. 5 УПК РФ к близким родственникам относит супруга, супругу, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и родных сестер, дедушек, бабушек, внуков. Включение в число

¹ Постановление Набережночелнинского районного суда Республики Татарстан от 31.01.2017 по уголовному делу № 1-15/2017. URL: https://naberezhno-chelninsky-tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=2&name_op=doc&number=325357440&delo_id=1540006&new=0&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2018).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 № 16-П.

близких родственников супругов для целей уголовного судопроизводства представляется обоснованным. В данной ситуации УПК РФ уравнивает супругов и близких родственников в их процессуальных правах. Как считают отдельные авторы, такой подход соответствует цели защиты как чести и доброго имени умершего, так и чести и достоинства наиболее близких ему лиц, к которым, естественно, относятся супруг (супруга)¹.

К *родственникам* п. 37 ст. 5 УПК РФ относит всех иных лиц, за исключением близких родственников, состоящих в родстве. С учетом положений ст. 1143–1145 ГК РФ к родственникам относятся племянники и племянницы, дяди и тети, двоюродные братья и сестры, прадедушки и прабабушки, двоюродные внуки и внучки, двоюродные дедушки и бабушки, двоюродные правнуки и правнучки, двоюродные племянники и племянницы, двоюродные дяди и тети.

Близких лиц УПК РФ определяет только относительно потерпевшего и свидетеля. Так, согласно п. 3 ст. 5 УПК РФ близкие лица – иные, за исключением близких родственников и родственников, лица, состоящие в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений. Как видно, указанная норма содержит сразу две легальные дефиниции. В них дается определение близких лиц как иных, за исключением близких родственников и родственников, лиц, состоящих в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений.

Свойством является отношение между людьми, возникшее из брачного союза одного из родственников (отношения между супругом и кровными родственниками другого супруга, а также между родственниками супругов)².

Закон не содержит критериев отнесения того или иного лица к категории близких лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений. Представляется, что к определению, является ли

¹ Мещерякова Ю.О. Указ. работа. С. 86.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 705.

лицо близким, необходимо в каждом случае подходить индивидуально, учитывая характер их взаимоотношений с соответствующим участником уголовного процесса. Близкими лицами участника процесса могут быть признаны лица, которые хотя и не находились с ним в зарегистрированном браке, но фактически состояли в семейных отношениях, вели общее хозяйство и т.п. К примеру, А.В. Смирнов и К.Б. Калиновский под близкими лицами понимают таких лиц, которые связаны со свидетелем или потерпевшим тесным личным общением, дружбой или любовью¹.

Как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2011 № 16-П, указанным лицам должны быть обеспечены права, которыми должен был бы обладать подозреваемый, обвиняемый (подсудимый), аналогично тому, как это установлено ч. 8 ст. 42 УПК РФ применительно к умершим потерпевшим. Таким образом, представляется, что в круг лиц, которые могут стать правопреемниками умершего лица, привлекаемого к уголовной ответственности, входят все вышеперечисленные: близкие родственники, родственники, близкие лица.

В современной юридической литературе рассматриваются несколько точек зрения на процессуальный статус лиц, вступающих в процесс после смерти лица, привлекаемого к уголовной ответственности. Согласно поддерживаемой нами точке зрения близкие родственники умершего и иные заинтересованные лица выступают при производстве по уголовному делу в качестве правопреемников². Ясно, что полностью приравнивать их статус к статусу подозреваемого (обвиняемого, подсудимого) не совсем верно, поскольку на них не может быть возложена уголовная ответственность за совершенное преступление. Однако в целях возможной реабилитации умершего лица, в отношении которого осуществляется уголовное судопроизводство, они могут использовать весь комплекс процессуальных прав, предоставленных подозреваемому (обвиняемому, подсудимому).

Кроме того, полагаем возможным включить в вышеуказанный круг лиц организации, точнее представителя юридического

¹ Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. Постатейный. М., 2007. С. 32.

² Калиновский К.Б. Презумпция согласия родственников на прекращение дела умершего // Уголовный процесс. 2012. № 3. С. 9.

лица, где работал умерший, в случае привлечения его к уголовной ответственности в связи с совершенным по службе преступлением. Ясно, что это должны быть лица, которые заинтересованы прежде всего в реабилитации умершего.

Как видно, круг таких лиц значителен, и учесть мнение всех их по вопросу согласия с прекращением уголовного дела в связи со смертью лица, а уж тем более обеспечить участие в процессе в случае несогласия с прекращением уголовного дела на практике является трудновыполнимой задачей.

В условиях отсутствия в настоящее время законодательного регулирования правопреемства в уголовном судопроизводстве, по нашему мнению, органы предварительного расследования и суды должны в обязательном порядке испрашивать согласие одного из близких родственников на прекращение уголовного дела в связи со смертью лица, привлекаемого к уголовной ответственности. В случае отсутствия близких родственников необходимо истребовать согласие у одного из родственников, а при отсутствии таковых – у одного из близких лиц. При этом в случае поступления ходатайства от любого из перечисленных лиц о необходимости продолжения предварительного расследования или судебного разбирательства в целях реабилитации умершего оно подлежит удовлетворению. В этом случае лицо, заявившее ходатайство, допускается к участию в процессе в качестве процессуального правопреемника лица, привлекаемого к уголовной ответственности.

Надлежащее обеспечение прав участников уголовного судопроизводства возможно при соответствующей организации работы прокуроров по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и участию в судебных стадиях уголовного судопроизводства. В связи с этим представляется необходимым включение в соответствующие отраслевые приказы Генерального прокурора Российской Федерации положений, обязывающих прокуроров принимать меры к обеспечению прав близких родственников, умерших подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, осужденных и иных заинтересованных в их реабилитации лиц на доступ к правосудию.

П.С. Бадяева,
преподаватель кафедры
уголовно-процессуального права
им. Н.В. Радутной
Российского государственного
университета правосудия

Заочное производство по уголовным делам: проблемы регулирования

Среди прав подсудимого в уголовном процессе важное место занимает его право участвовать в рассмотрении его уголовного дела судом первой инстанции. Данное право представляет собой одну из граней такого комплексного права, как право на справедливое судебное разбирательство, нашедшего свое закрепление в п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Помимо этого, участие подсудимого в судебном разбирательстве отражает реализацию принципа состязательности судебного разбирательства в уголовном процессе (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ч. 1 и 3 ст. 15 УПК РФ, принципа *равноправия* сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ч. 4 ст. 15 УПК РФ), а также реализацию следующих общих условий судебного разбирательства по уголовному делу: обязательное участие подсудимого в судебном разбирательстве (ч. 1 ст. 247 УПК РФ) и непосредственность судебного разбирательства (ст. 240 УПК РФ).

Участие подсудимого в судебном разбирательстве при рассмотрении в отношении него уголовного дела позволяет ему реализовать следующие процессуальные права: довести до сведения суда и иных участников уголовного процесса свою позицию (в том числе устно); участвовать в исследовании доказательств (посредством дачи показаний и (или) задавая вопросы участникам судебного разбирательства, заявляя ходатайства и отводы). Кроме того, без подсудимого в судебном заседании ограничены психологические возможности суда, в связи с чем затрудняется установление обстоятельств произошедшего, что, соответственно, отражается на целях уголовного процесса – разрешении уголовно-правового спора по существу.

Согласно ч. 2 ст. 123 Конституции Российской Федерации заочное разбирательство по уголовным делам не допускается, однако в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законодательством, уголовное дело может быть рассмотрено заочно. К случаям, когда дело может быть рассмотрено в отсутствие подсудимого, федеральный законодатель относит случаи, указанные в ч. 4 и 5 ст. 247 УПК РФ: по делам небольшой и средней тяжести, если подсудимый ходатайствует о рассмотрении в свое отсутствие, и по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, если подсудимый находится за пределами Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд, при условии, что он не привлечен к ответственности на территории другого государства. Конституционный Суд России, толкуя ч. 2 ст. 123 Конституции Российской Федерации при рассмотрении вопроса о проверке конституционности ч. 5 ст. 247 УПК РФ, указал в своем определении¹, что данный перечень случаев заочного разбирательства уголовных дел является исчерпывающим.

Что касается толкования термина «заочное» в уголовном процессе, то легальное толкование данного термина отсутствует, соответственно, необходимым представляется отметить мнение отечественного дореволюционного ученого И.П. Николаева, который указывал, что заочному производству противопоставляется очное (личное) производство². Соответственно, производство по уголовному делу может быть разделено на два вида по критерию присутствия (отсутствия) подсудимого: 1) заочное (в случае отсутствия подсудимого как участника со стороны защиты, имеющего личный интерес в разрешении уголовного дела); 2) очное (личное) или ординарное.

Соответственно, рассматривая заочное производство по уголовному делу как разновидность рассмотрения уголовного дела в суде в отсутствие обвиняемого, можно выделить следующие его признаки: а) уголовно-правовой спор разрешается по суще-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2016 № 1002-О «По запросам Курганского городского суда Курганской области о проверке конституционности части пятой статьи 247 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² Николаев И.П. Краткий курс уголовного судопроизводства: сост. применит. к прогр., принятой в Юрид. испытат. комис. по курсам проф. Фойницкого, Случевского, Тальберга и др. / И. Николаев, И. Харламов. 3-е изд., испр. и доп. С.-Петербург: Типолит. СПб. тюрьмы, 1912. С. 296–297.

ству и выносится итоговое судебное решение в отсутствие подсудимого; б) фактическое отсутствие подсудимого, неявка которого имела место вследствие невынужденных неуважительных причин, зависящих от его воли.

Соответственно, не будет являться заочным то производство, при рассмотрении которого подсудимый юридически присутствует: например, в порядке ч. 3 ст. 258 УПК РФ при удалении подсудимого из зала суда из-за ненадлежащего поведения; в порядке ч. 4 ст. 275 и ч. 6 ст. 280 УПК РФ при удалении подсудимого из зала суда на время допроса других участников; в порядке ч. 6 ст. 280 УПК РФ при удалении несовершеннолетнего подсудимого на время исследования материалов, которые могут оказать на него негативное воздействие; в порядке ч. 6¹ ст. 240 УПК РФ при участии подсудимого в судебном заседании через видеоконференцсвязь; в порядке ч. 4 ст. 247 УПК РФ, если подсудимый по своему ходатайству не участвует в судебном разбирательстве уголовного дела небольшой и средней тяжести.

Во всех вышеназванных случаях у подсудимого сохраняется возможность реализовать принцип состязательности посредством донесения своей позиции, заявления ходатайств и отводов, а также посредством иных способов реализации своих прав в уголовном процессе. Таким образом, во всех вышеперечисленных случаях имеет место юридическое присутствие подсудимого, несмотря на отсутствие фактическое, позволяющее реализовать принцип непосредственности судебного разбирательства без нарушения коммуникации между судом и подсудимым.

Таким образом, к заочному производству можно отнести лишь производство в отсутствие подсудимого по ч. 5 ст. 247 УПК РФ, поскольку в данном случае принцип непосредственности судебного разбирательства не может быть фактически реализован, поскольку коммуникация между судом и подсудимым может быть недостижима в том случае, если подсудимый уклоняется от явки в суд, и дополнительной процессуальной гарантией выступает возможность, предусмотренная ч. 2 ст. 401¹⁵ и ч. 7 ст. 247 УПК РФ, отмены итогового судебного решения, вынесенного заочно, по ходатайству осужденного или его защитника в том случае, если такое лицо в результате розыска задержано либо прекратило скрываться и добровольно явилось в суд.

С.Б. Краюхин,
начальник отдела
правовой информатизации
Ленинского районного суда
г. Тамбова

Сравнительно-правовая характеристика правового статуса прокуратуры на стадии досудебного производства по уголовно-процессуальному законодательству России и стран СНГ

Одним из самых развитых и универсальных правовых институтов, направленных на защиту и восстановление прав и свобод граждан на всех этапах расследования уголовного дела, во многих странах мира является прокуратура.

Национальное законодательство каждой страны по-разному определяет ее статус, правовые механизмы и способы воздействия, что непосредственно влияет на уровень законности и качества расследования.

В этом плане статистические показатели России остаются положительными, однако остается острой проблема качества расследования, которая напрямую зависит от взаимодействия органов прокуратуры и органов следствия и дознания.

Так, согласно докладу Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации количество выявленных прокурорами на досудебной стадии нарушений закона со стороны органов расследования за 2017 г. составило 5,2 млн, что превышает показатель за 2016 г. на 1,8%.

Складывающаяся негативная динамика в большей степени свидетельствует о несовершенстве правовых инструментов в ходе надзора за органами предварительного расследования.

С целью выявления недостатков особый интерес представляет сравнительно-правовая характеристика правового статуса института прокуратуры Российской Федерации и страны, где складывается позитивная практика взаимодействия прокуратуры

и органов предварительного расследования на стадии досудебного производства.

Преимущественно сравнение необходимо провести с нормативно-правовой базой той страны, с которой Российская Федерация имеет общие «корни» в законодательстве, схожие особенности правовой культуры и методик расследования.

Обоснованным выглядит сравнение правового положения прокуратуры Российской Федерации и Республики Беларусь.

Правовой статус прокуратуры Российской Федерации на стадии предварительного расследования, как оговаривалось ранее, закреплен в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. В свою очередь схожие полномочия прокурора в Республике Беларусь регулируют Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре РБ) и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее – УПК РБ).

За последние десять лет в процессуальное законодательство обеих стран вносилось множество изменений, касающихся функций и полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сравнение норм позволит сделать вывод об эффективности нововведений и перспективах развития.

Первое принципиальное отличие заключается в сущности прокурорского надзора и его объекте.

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В свою очередь, исходя из общего смысла ст. 34 УПК РБ, прокурор осуществляет надзор за законностью расследования уголовных дел.

Различие является принципиальным и заключается в том, что для осуществления надзора за законностью расследования прокурор должен быть наделен рядом полномочий, которые позволили бы ему пресекать любое нарушение законности при производстве по уголовному делу. В свою очередь надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия подразумевает ограниченный перечень прав прокурора

по воздействию на должностных лиц, нарушивших процессуальные нормы.

Второе по значимости отличие заключается в возможности возбуждать уголовные дела. В соответствии с ч. 4 ст. 34 УПК РФ прокурор имеет право возбуждать уголовное дело и отказывать в его возбуждении, может принимать уголовное дело к своему рассмотрению и, используя полномочия следователя, производить его расследование.

В свою очередь законодательство Российской Федерации с 2010 г. полностью лишило прокурора права возбуждать и расследовать уголовные дела. Единственным механизмом, позволяющим в дальнейшем возбудить уголовное дело, является закрепленное в п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ право прокурора выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании на основании выявленных в ходе проверки фактов нарушения законодательства.

Однако норма не предусматривает обязательного исполнения постановления прокурора, следователь либо дознаватель в полной мере может мотивированно отказать в возбуждении уголовного дела.

Следующие отличия касаются процедуры истребования прокурором материалов проверок и уголовных дел с последующим принятием по ним процессуальных решений.

В соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 34 УПК РФ прокурор имеет право письменно истребовать от следователя и органа дознания для проверки уголовные дела, материалы, а также проверять уголовные дела, материалы.

Норма российского уголовно-процессуального права (ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ) гласит, что возможность ознакомления с материалами находящегося в производстве следователя уголовного дела предоставляется прокурору лишь по мотивированному письменному запросу.

Данная формулировка значительным образом вводит в заблуждение участников рассматриваемых правоотношений.

Представляется неочевидным понимание мотивированности запроса. Прокурор, запрашивая необходимые материалы уголовного дела, должен дать пояснения и аргументировать необходи-

мость предоставления соответствующих данных. Однако существующая формулировка закона дает возможность следователю или руководителю следственного органа субъективно оценивать доводы прокурора. Рассматривая запрос, уполномоченное лицо органа следствия, руководствуясь личными убеждениями и заинтересованностью в непредставлении сведений, может отказать в выдаче запрашиваемых материалов. Сложившееся процессуальное положение ставит под угрозу прозрачность и законность расследования.

Таким образом, существующий пробел законодательства предоставляет возможность следователю или руководителю следственного органа формировать ошибочную картину расследования путем сокрытия и фальсификации материалов уголовного дела на отдельных этапах расследования. В целом такой подход ставит под сомнение безусловность судебной перспективы уголовного дела.

Следует рассмотреть отличия в процессуальных полномочиях прокурора по руководству следствием.

Согласно п. 14 ч. 5 ст. 34 УПК РБ прокурор уполномочен санкционировать применение мер пресечения и производства следственных действий.

Аналогичные полномочия в отношении органов предварительного расследования российское законодательство возложило на руководителя следственного органа. За прокурором остались закреплены лишь полномочия давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Особое внимание следует уделить полномочиям прокурора по отмене незаконных и необоснованных решений следователей и дознавателей.

Согласно п. 5 ч. 5 ст. 34 УПК РБ прокурор имеет право отменять незаконные и необоснованные постановления начальника следственного подразделения, следователя, органа дознания и лица, производящего дознание.

Прокурор в России согласно п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ также имеет право отменить незаконные или необоснованные поста-

новления органа дознания, начальника органа дознания и дознавателя. Однако в отношении органов следствия прокурор имеет право проверять законность и обоснованность постановлений и принимать по ним решения самостоятельно лишь в трех случаях: об отказе в возбуждении, о приостановлении или прекращении уголовного дела.

В остальном прокурор в случае обнаружения незаконности и необоснованности действий уполномочен только требовать устранения нарушений законодательства.

Следует отметить, что никаких гарантий обязательности исполнения требований прокурора не предусмотрено. Орган следствия или дознания имеет право возразить вынесенным требованиям.

В отношении обеспечительных мер требования прокурора Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в ст. 17.7 устанавливает ответственность граждан и должностных лиц за умышленное невыполнение требований прокурора, однако согласно примечанию к норме данное требование не распространяется на отношения, связанные с осуществлением прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В свою очередь ст. 23.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях без исключения устанавливает ответственность должностных лиц и граждан за неисполнение требований должностного лица, осуществляющего государственный контроль и (или) надзор.

Таким образом, сравнив полномочия прокуроров по УПК РФ и УПК РБ, можно сделать вывод, что прокурор в Республике Беларусь обладает большей процессуальной самостоятельностью и более эффективными механизмами воздействия на органы следствия и дознания, что положительно сказывается на качестве расследования.

Так, согласно сведениям официального сайта Национального статистического комитета Республики Беларусь за 2017 г. сотрудниками органов предварительного расследования и прокуратуры было расследовано 47 700 дел, что составило 55,3% от об-

щего показателя зарегистрированных преступлений на территории Республики Беларусь (86 326)¹.

В свою очередь, согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, аналогичный показатель в России составил 51,3%².

Низкий по сравнению с Республикой Беларусь показатель можно объяснить реформированием уголовно-процессуального законодательства России, которое значительно расширило круг полномочий органов следствия и одновременно лишило некоторых возможностей прокурора как в рамках надзора, так и в рамках уголовного преследования, тем самым обеспечив своего рода процессуальную неприкосновенность следователя на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Размытость формулировок в части полномочий прокурора и сотрудников органов предварительного расследования предоставляют возможность неоднозначно трактовать правовые нормы. Как правило, это непосредственно отражается на раскрываемости и эффективности расследования.

В связи с этим представляется обоснованным внести некоторые изменения в законодательство Российской Федерации.

В первую очередь необходимо кардинально изменить формулировку ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ. Предоставляемые процессуальные свободы оценки мотивированности, выбора объемов и определения сроков исполнения запроса прокурора о предоставлении материалов уголовного дела создают условия для сокрытия нарушений законности проводимого расследования и явно свидетельствуют о принижении значимости прокурорского надзора.

Существующий на данный момент способ проверки прокурором исполнения закона с предварительного согласия того лица, деятельность которого предстоит проверить, вызывает сомнения в эффективности и качестве такого надзора.

¹ Преступность в Республике Беларусь. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. URL: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/pravonarusheniya/godovye-dannye_7/prestupnost-v-respublike-belarus/index.php?sphrase_id=427943 (дата обращения: 25.09.2018).

² Статистический сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России за январь – декабрь 2017 г.

В связи с этим необходимо ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«2.1. Прокурор уполномочен истребовать находящиеся в производстве следователя (дознателя) материалы уголовного дела.».

В части гарантий обязательности исполнения требований прокурора необходимо внести изменения в те нормы, которые обеспечивают и данное правовое средство.

Считаем необходимым вернуть существовавшее ранее право привлечения к административной ответственности должностных лиц органов предварительного расследования, закрепленное в ст. 17.7 КоАП РФ. Подобная мера позволит повысить значимость прокурорского надзора и усилит полномочия прокурора, направленные на устранение причин нарушений и восстановление законности.

С.Ю. Корольков,
помощник прокурора
города Оренбурга, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Реализация прокурором полномочий по проверке материалов об отказе в возбуждении уголовного дела о фальсификации доказательств

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор наделен полномочиями по проверке исполнения требований федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Кроме этого, согласно п. 1 ст. 30 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголов-

но-процессуальным законодательством России и другими федеральными законами.

Если полномочия по проверке решений, принимаемых органом дознания (дознавателем), являются процессуально руководящими, поскольку образуют для них непосредственную обязанность по исполнению указаний прокурора, то полномочия по проверке решений, принимаемых органом предварительного следствия (следователем), ограничены процессуальным положением руководителя следственного органа, поскольку на основании ч. 6 ст. 148 УПК РФ, признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, соответствующий руководитель следственного органа отменяет его и возбуждает уголовное дело либо направляет материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения.

Согласно ч. 4 ст. 148 УПК РФ копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть направлена прокурору в течение 24 часов с момента его вынесения. По мнению А.Г. Халиулина, это означает, что «прокурор также незамедлительно должен проверить законность и обоснованность отказа в возбуждении уголовного дела. Для этого прокурор вправе не только ознакомиться с копией постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, но и изучить материал проверки следователем или дознавателем сообщения о преступлении»¹. Если прокурор устанавливает основания для признания решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, то выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене указанного решения. В случае с признанием незаконным или необоснованным постановления органа дознания (дознавателя) об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями.

¹ Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9.

Проверка сообщений о преступлениях, связанных с фальсификацией доказательств, проводится только следователями и руководителями следственного органа Следственного комитета России по преступлениям, предусмотренным ст. 285, 286, 292, 303 УК РФ. При проведении таких проверок сообщений о совершенных либо готовящихся преступлениях следователь, руководитель следственного органа наделен широкими полномочиями: вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, освидетельствование, требовать проведения документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Поступивший прокурору материал об отказе в возбуждении уголовного дела по факту фальсификации доказательств должен быть изучен всесторонне, несмотря на короткий срок, установленный законодателем для принятия решения. Прежде всего, следует обратить внимание на протоколы следственных действий и содержащиеся в них сведения, так как подделка подписей в протоколах следственных действий, признание в качестве доказательств поддельных документов, внесение искаженных сведений в процессуальные документы по уголовному делу являются наиболее распространенными случаями подделок доказательств по уголовному делу.

Сведения о фальсификации доказательств по уголовному делу, содержащиеся в сообщении о преступлении, могут быть недостаточно проверены следователем, которым не проведены необходимые процессуальные действия: не назначены почерковедческие экспертизы, не установлены и не опрошены участники следственных действий, подлинность которых подвергнута сомнению, не истребованы и не осмотрены документы из уголовного дела. Зачастую процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела основано только на позиции, изложенной

должностным лицом, допустившим фальсификацию. При этом действия должностного лица не оцениваются и не проверяются надлежащим образом даже при наличии очевидных признаков преступления.

Уголовно-процессуальное законодательство не уточняет полномочия прокурора по проверке решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Отсутствуют положения о возможных процессуальных действиях и порядке их совершения прокурором при проверке поступивших с постановлением материалов. Законодатель в ч. 6 ст. 148 УПК РФ лишь обозначает, что прокурор, признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа, не уточняя порядка проведения проверки прокурором.

Статья 37 УПК РФ, кроме этого, наделяет прокурора полномочиями по: проверке исполнения требований федерального закона, передаче материалов проверок сообщений о преступлениях от одного органа предварительного расследования другому, отмене решений нижестоящего прокурора. Таким образом, в законодательстве не предусмотрен процессуальный порядок действий прокурора при проведении подобных проверок.

Сообщения о преступлениях, связанных с фальсификацией доказательств, всегда сопряжены с указанием на ложность сведений, изложенных в протоколах следственных и иных процессуальных действий. В связи с чем предлагается наделить прокурора более широкими полномочиями по проверке материалов об отказе в возбуждении уголовных дел. Кроме того, возможно наделить прокурора полномочиями по проверке сообщений о преступлениях по фактам фальсификации доказательств, допущенных следователями (дознавателями) при расследовании уголовных дел, что предоставит дополнительные гарантии качества предварительного расследования.

А.А. Макогон,
аспирант очной формы обучения
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Участие прокурора в рассмотрении судом ходатайств о применении меры пресечения

Избрание в ходе предварительного расследования меры пресечения является важным решением, для принятия которого требуется тщательная оценка обстоятельств. Ошибка в выборе меры пресечения может негативно отразиться на дальнейшем производстве по уголовному делу – начиная от создания препятствий следствию со стороны подозреваемого или обвиняемого и заканчивая совершением новых преступлений, побегом от правоохранительных органов. В то же время избрание меры пресечения в виде заключения под стражу при отсутствии оснований является серьезным нарушением прав и свобод человека и гражданина.

Роль прокурора в решении вопросов об ограничении прав подозреваемых и обвиняемых в ходе досудебного производства по уголовному делу традиционно являлась для российского уголовного процесса чрезвычайно важной. Прокурор от лица государства обвиняет человека в совершении преступления и возглавляет уголовное преследование. Вместе с этим прокурор в российском уголовном процессе выполняет и иную функцию – правозащитную. На него возложена обязанность по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

Действуя в рамках обозначенной дихотомии, прокурор всегда находится в поиске баланса между публичными интересами и правами и свободами конкретного преследуемого лица. Таким образом, задача прокурора состоит в том, чтобы осуществлять уголовное преследование лица, но при этом исключить чрезмерное ограничение его прав и свобод, допуская такое ограничение лишь в случаях, предусмотренных законом.

Учитывая положение прокурора в уголовном судопроизводстве, вполне логичным выглядело решение возложить именно на него полномочия по избранию меры пресечения в виде заключения под стражу. Такой порядок существовал в период действия УПК РСФСР, но был изменен, а избрание меры пресечения в виде заключения под стражу стало одним из полномочий суда.

Изменения, внесенные в УПК РФ в 2007 г., еще сильнее сузили круг полномочий прокурора, и он утратил руководящую роль при производстве предварительного следствия. Передача полномочий иному субъекту – руководителю следственного органа, а также увеличение процессуальной самостоятельности фигуры следователя отразились на участии прокурора в принятии решения о направлении в суд ходатайства об избрании стражи.

Сегодня в условиях установленного судебного порядка рассмотрения вопроса об избрании данной меры пресечения и отсутствии полномочий по организации предварительного следствия прокурору отведена неоднозначная роль.

При заявлении дознавателем ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу положение прокурора остается сильным: прокурор дает свое согласие на заявление такого ходатайства. Без согласия прокурора ходатайство об избрании меры пресечения не станет предметом судебного рассмотрения.

В то же время следователь не обязан учитывать мнение прокурора, а согласует ходатайство с руководителем следственного органа. Прокурор в случае несогласия с ходатайством следователя может сообщить суду свое мнение, однако юридический механизм, позволяющий прокурору исключить рассмотрение ходатайства в суде, отсутствует.

Кроме того, суд вправе удовлетворить ходатайство следователя вопреки позиции прокурора, что встречается на практике. Таким образом, возникает ситуация, в которой позиции двух участников со стороны обвинения, представляющих государство, вступают в противоречие.

Еще большие сомнения вызывает статус прокурора в судебном заседании по рассмотрению ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в свете того, что участие прокурора не признается обязательным в силу ст. 108 УПК РФ.

Обозначенным проблемам уделяется много внимания в науке уголовного процесса. Некоторые авторы полагают, что порядок, при котором прокурор принимает решение об избрании стражи, является более предпочтительным, чем судебный порядок¹.

Ряд авторов полагают, что полномочия прокурора подлежат расширению. Так, по мнению А.Г. Халиулина, прокурор должен иметь право отзывать ходатайство следователя с рассмотрения суда².

В литературе также приводятся предложения предусмотреть прекращение производства по ходатайству в случае отказа прокурора его поддерживать – по аналогии с отказом прокурора от поддержания обвинения³.

С.П. Щерба и А.В. Попова указывают, что в случае несогласия прокурора с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу прокурор излагает мотивированное мнение о необходимости избрания альтернативной меры пресечения, а если в мере пресечения нет необходимости, прокурор представляет суду письменное обоснование об отказе в применении меры пресечения⁴.

А.В. Рагулин полагает, что требуется предусмотреть право прокурора отзывать ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или о продлении срока содержания под стражей до его судебного рассмотрения, а также установить, что в случае, если прокурор по результатам судебного рассмот-

¹ Назаренко В. Санкция прокурора или судебное решение? (Арест гражданина во время предварительного следствия) // Законность. 2000. № 12.

² Халиулин А.Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11.

³ Калиновский К.Б. Обеспечение прав подозреваемого, обвиняемого при избрании и применении меры пресечения в виде заключения под стражу: проблемы совершенствования уголовно-процессуального закона и практики его применения // Применение меры пресечения в виде заключения под стражу: соблюдение прав и свобод человека и гражданина: сб. ст. по материалам круглого стола: 2 ноября 2016 г. / Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» / сост. К.Б. Калиновский, Л.А. Зашляпин; под общ. ред. А.В. Шишлова. СПб: ИД «Петрополис», 2017.

⁴ Щерба С.П., Попова А.В. Дискреционные полномочия прокурора при применении меры пресечения в виде заключения под стражу // Законность. 2016. № 1.

рения соответствующего ходатайства не поддерживает ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (продления срока содержания под стражей), суд прекращает производство по ходатайству¹.

Представляется, что решить рассматриваемую проблему может компромиссный вариант, при котором заключение прокурора о невозможности избрания стражи является для суда обязательным. При этом суд не прекращает производство по ходатайству, а вправе избрать иную меру пресечения без согласия прокурора и без какого-либо заключения со стороны прокурора. На наш взгляд, следует дополнить ст. 108 УПК РФ соответствующими положениями. Кроме того, полагаем возможным внести в УПК РФ изменения, признав обязательным участие прокурора в рассмотрении судом вопроса об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Подобное изменение (на сегодняшний день участие прокурора и так обеспечивается во всех случаях в силу требований Генеральной прокуратуры Российской Федерации (п. 1.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», п. 1.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия») могло бы стать символом увеличения роли прокурора.

Не претендуя на абсолютную универсальность предлагаемых изменений, полагаем, что исследования в данном направлении могут быть продолжены и имеют шанс способствовать выполнению прокурором своей правозащитной роли.

Помимо исследования вопроса возможного изменения уголовно-процессуального закона, необходимо уделять внимание совершенствованию правоприменительной практики, повышению требовательности прокурорских работников к степени обос-

¹ Рагулин А.В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // Евраз. адвокатура. 2017. № 4 (29).

нованности и мотивированности ходатайств следователей и дознавателей.

Важную роль в формировании практики играет ведомственное регулирование участия прокуроров в рассмотрении судами ходатайств об избрании меры пресечения.

Несмотря на ограниченность полномочий прокурора в процедуре рассмотрения судом ходатайства об избрании меры пресечения, прокурор тем не менее обладает необходимым набором прав. Он вправе знакомиться с представленными в суд материалами, участвовать в их рассмотрении, вправе заявлять ходатайства и отводы, высказывать свою позицию, представлять суду документы.

Необходимо ориентировать прокуроров, участвующих в рассмотрении ходатайств об избрании меры пресечения, на активное использование имеющихся прав. Прокуроры обязаны всецело способствовать установлению всех обстоятельств, имеющих значение, исключать формальный подход к даче заключений. В случае необходимости прокурорам следует самостоятельно заявлять ходатайство о продлении срока задержания для получения дополнительных сведений и материалов.

В заключение отметим, что участие прокурора в рассмотрении судом вопроса о применении меры пресечения в виде заключения под стражу является одним из важных направлений деятельности прокурора. Нормативное регулирование этой деятельности носит переменчивый и сложный характер. Эти факторы обуславливают необходимость дальнейшего исследования заявленной темы, разработки и обновления методических материалов, а также предметного совершенствования законодательства.

С.Г. Коновалов,
ассистент кафедры
юридического факультета
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

Роль прокурора в досудебном производстве: опыт России и Германии

В последние десятилетия российский законодатель находится в постоянном поиске оптимального статуса прокурора как участника досудебного производства. В связи с этим интерес многочисленных исследователей к данной проблеме вполне понятен. Однако ее изучение было бы неполным без обращения к зарубежному опыту. Особого внимания в этом контексте заслуживает опыт Германии.

В первую очередь он интересен тем, что и в отечественной истории, и в германской традиции прокуратуре отводилась одна и та же роль. Еще в дореволюционную эпоху российские правоведы отзывались о прокуроре как о фактическом руководителе досудебного производства¹. Позже аналогичные суждения высказывались советскими учеными, характеризовавшими данного субъекта как «хозяина и дознания, и предварительного следствия»². Взгляды немецких исследователей созвучны даже терминологически: германская прокуратура традиционно именуется «хозяйкой» («Herrin») предварительного расследования³.

В связи с недавними реформами, изменившими взаимоотношения российского прокурора со следователем, в научной литературе стали звучать призывы «отвыкать от сложившегося за долгие годы стереотипа «Прокурор – хозяин предварительного расследования»⁴. Справедлив ли этот совет – время покажет. Так или иначе, сопоставление отмеченного «стереотипа» с германской традицией на сегодняшний день все так же актуально.

¹ См. об этом: *Романов С.В.* Понятие, система и взаимодействие процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 191.

² *Ундревич В.С.* Основные вопросы реформы нашего судопроизводства // *Революция права.* 1928. № 1. С. 56.

³ *Нимеллер М.* Уголовное судопроизводство и роль прокуратуры в Германии // *Рос. юстиция.* 1994. № 10. С. 29.

⁴ *Рябинина Т.К.* И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве // *Уголовное судопроизводство.* 2008. № 1. С. 44.

Как уже было сказано, российская идея руководящего положения прокурора имеет глубокие корни. Уже с самого начала он рассматривался как «око государево» и «стряпчий о делах государственных»¹. Именно этим и объяснялось его особое положение: будучи органом надзора за законностью, прокурор возвышался над поднадзорными субъектами. Такое объяснение господства прокуратуры в досудебном производстве было характерно как для дореволюционной науки², так и для исследований советского периода³.

Хотя взгляд на немецкого прокурора как на «стража законности» («Wächter des Gesetzes»)⁴ не менее традиционен, основа его господства над предварительным расследованием была иной. Как известно, с позиций классической теории доказательств производство следственных действий – это прерогатива судебной власти⁵. Из этого вытекает, что «хозяином» предварительного расследования может быть лишь орган, имеющий *судебную* природу. В противном случае собранные на этой стадии материалы не будут иметь доказательственного значения.

До «большой реформы уголовного процесса», прошедшей в 1974 г., в Германии наряду с дознанием существовало предварительное следствие. Ответственным за его производство был следственный судья (Untersuchungsrichter), деятельность которого, безусловно, обеспечивала появление в деле полноценных доказательств. Однако затем предварительное расследование было унифицировано, и его единственной формой стало дознание⁶.

В результате сложилась весьма непростая ситуация. С одной стороны, было понятно, что полноценной альтернативой предва-

¹ Именной указ Императора от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» // ПСЗРИ. Т. 6. № 3979 (ст. 11).

² *Муравьев Н.В.* Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. ст. СПб., 2001. С. 109–111.

³ *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975.

⁴ *Rautenberg E.C.* Staatsanwaltschaft und Gewaltenteilung. Ein Plädoyer für die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Judikative // Neue Justiz. 2003. № 4. S. 171.

⁵ *Кудрявцев В.Н., Трусов А.И.* Политическая юстиция в СССР. М., 2002. С. 200–201, 207–209 (автор главы – А.И. Трусов).

⁶ Строго говоря, фактическая унификация (как и доктринальное осмысление новой роли прокурора) произошла еще раньше, а реформа 1974 г. лишь закрепила объективно сложившуюся ситуацию (см. подробнее: *Коновалов С.Г.* Элементы германской модели досудебного производства в уголовном процессе постсоветских государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.).

рительному следствию могло стать лишь дознание, производимое органом *юстиции*. С другой стороны, ресурсы, необходимые для его производства, имелись лишь в руках *полиции*¹.

Решить возникшую проблему удалось благодаря совместным усилиям научного сообщества и законодателя. *De facto* наиболее активным субъектом дознания осталась полиция. Однако *de jure* единственным органом предварительного расследования был объявлен прокурор (§ 161 I УПК ФРГ). При этом учеными было представлено доктринальное обоснование идеи о прокуроре как носителе судебной власти². Разумеется, ее сторонники понимали, что прокуратура не является судебным органом *stricto sensu*. В частности, у прокурора отсутствует привилегия личной независимости, что весьма существенно отличает его от судьи³. И все же утверждения о родстве их институциональной природы не были безосновательны.

Во-первых, немецкая прокуратура изначально создавалась как ведомство, функционирующее при судах⁴. Во-вторых, руководство прокуратурой вверено министру юстиции, в то время как полиция подчиняется министерству внутренних дел⁵. В-третьих, для претендентов на должность прокуроров и судей германским законодательством установлены единые требования⁶. Эти факторы, рассматриваемые в совокупности, позволяют говорить об органической связи прокуратуры с судебной властью, что делает расследование, возглавляемое прокурором, полностью легитимным.

¹ *Volkman-Schluck Th.* Continental European Criminal Procedures: True or Illusive Model? // *American Journal of Criminal Law*. Vol. 9. No 1. 1981. P. 11.

² Gutachten der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes: Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?)Entwicklungen. Miltenberg, 2008. S. 34–35.

³ *Kelker B.* Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren: Objektives Organ der Rechtspflege oder doch «parteiischer» Anwalt des Staates? // *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 2006. H. 2. S. 397.

⁴ Не случайно немецкий Закон о судоустройстве, принятый в 1877 г., по-прежнему регламентирует устройство не только судов, но и прокуратуры.

⁵ Значимость этого обстоятельства объясняется тем, что «министерство юстиции (в отличие от МВД) представляет не исполнительную власть государства, а его правовую волю» (Schmidt Eb. Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz. T. I. Die rechtstheoretischen und die rechtspolitischen Grundlagen des Strafverfahrensrechts. Göttingen, 1964. S. 78).

⁶ Согласно § 122 I немецкого Закона о судьях прокурором может быть назначено лицо, отвечающее требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи.

Отвечая на обвинения в искусственном приравнивании прокуратуры к суду, немецкие юристы подчеркивают, что речь о полном тождестве их природы не идет. Будучи особым органом судопроизводства, прокуратура функционирует *ради* судебной власти, но не является ее носителем¹. Как следствие, функции суда и прокурора не взаимозаменяемы: вмешательство в важнейшие конституционные права граждан все так же требует участия подлинного судьи в форме судебного контроля.

Что касается реального преобладания полицейской деятельности в рамках дознания, ему также было дано доктринальное объяснение. Согласно § 161 I УПК ФРГ «прокуратура уполномочена... производить расследование любыми методами самостоятельно или при помощи... полиции». В этой норме видно отражение доктринального взгляда на полицию как на вспомогательный орган, не имеющий собственной уголовно-процессуальной компетенции². Действуя в рамках дознания, она лишь подменяет собой действительный орган предварительного расследования – прокуратуру³. Именно это и превращает германского прокурора в хозяина предварительного расследования. Доверяя полиции свои полномочия, он вправе свободно определять порядок их использования.

В свете изложенного вполне понятно, почему федеральный министр юстиции ФРГ Г.-Й. Фогель, комментируя популярную в 1970-х гг. идею внедрения автономного полицейского расследования, подчеркнул, что «если говорить прямо, подобная возможность даже не обсуждается. Положение прокуратуры как объективного органа расследования и обвинения – это достижение правового государства, от которого невозможно отказаться... Следовательно, возможно лишь единое предварительное расследование под ответственным руководством прокуратуры»⁴.

Таким образом, хотя тезис о господстве прокурора в досудебном производстве известен и России, и Германии, в его основании лежали совершенно разные идеи. Разумеется, данное тео-

¹ *Schmidt Eb.* Op. cit. S. 79.

² *Mathias E.* The balance of power between the police and the public prosecutor // *European Criminal Procedures* / Ed. M. Delmas-Marty, J.R. Spencer. Cambridge, 2002. P. 468.

³ *Романов С.В.* Указ. соч. С. 204.

⁴ *Vogel H.-J.* Eröffnungsansprache // *BKA-Vortragsreihe.* Bd. 23. Polizei und Justiz. Wiesbaden, 1977. S. 11.

ретическое различие имело и практические последствия. В частности, российская прокуратура изначально не имела полномочий по производству расследования. В ст. 278 Устава уголовного судопроизводства было прямо закреплено, что прокуроры и их товарищи предварительных следствий не производят. Даже после предоставления прокурору соответствующей компетенции¹ отечественная прокуратура рассматривалась в первую очередь как надзирающий, а не расследующий орган. Если в Германии полиция, производя дознание, выполняет работу прокурора, то в СССР (а впоследствии и в России) все обстояло наоборот: расследуя дела о преступлениях, прокурор примерял на себя роль дознавателя либо следователя.

К слову, именно такое понимание прокурорской компетенции господствует на постсоветском пространстве. Не случайно ч. 1 ст. 37 УПК Грузии устанавливает, что прокурор, принявший дело к своему производству, руководствуется нормами, регламентирующими деятельность ординарных субъектов расследования. Аналогичное предписание содержится и в ч. 3 ст. 58 УПК Казахстана. Россия, как известно, вовсе пошла по пути полного размежевания полномочий прокурора и следователя.

Стоит отметить, что в дореволюционный период описанный подход был концептуально оправдан. Полноценность предварительного расследования обуславливалась природой *судебного* следователя, что исключало потребность в прокурорской легитимации. Однако сегодня ситуация обстоит иначе. В настоящее время ни отечественная наука, ни законодатель не дают цельного ответа на вопрос о правовой природе не только прокурора, но и следователя и даже дознавателя. Поэтому проблема, нашедшая свое решение в Германии, все еще ждет адекватного разрешения на постсоветском пространстве.

При этом не стоит думать, что немецкий опыт дает нам некий готовый рецепт. Как отмечалось ранее, в Германии унификация предварительного расследования и превращение про-

¹ Пункт 3 ст. 19 Положения о прокурорском надзоре в СССР позволил прокурору участвовать в производстве предварительного следствия и дознания по уголовным делам, а в необходимых случаях лично производить расследование по любому делу. Впоследствии аналогичное предписание было закреплено в п. 1 ст. 29 Закона СССР «О прокуратуре СССР».

курора в его руководителя по большей части складывались объективно. В России (как и в других постсоветских государствах) этого не произошло, что существенно затрудняет решение обозначенной проблемы.

Подводя итог, можно отметить следующее. Проведенное сравнение демонстрирует не только и не столько общность и различия института прокурора в России и Германии. Оно также показывает, что принятие законодательных решений о том, кто будет руководить досудебным производством, должна ли различаться компетенция прокурора и органа предварительного расследования, какова роль суда на досудебном этапе и т.д., напрямую зависит от ответа на вопрос о правовой природе субъектов уголовного процесса. И искать его, по-видимому, предстоит не законодателю, а ученым.

Н.А. Кулакова,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

О некоторых аспектах подготовки государственных обвинителей

Залогом успешной работы любого органа или организации является высокая профессиональная квалификация сотрудников. Однако там, где от уровня мастерства работника зависят человеческие судьбы, вопросам подготовки кадрового состава должно уделяться особое внимание.

Безусловно, деятельность прокурора по поддержанию государственного обвинения относится к такой категории. В приказе Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» прямо указано, что от активной позиции и профессионализма государственного обвинителя в значительной степени зависят законность и справедливость рассмотрения уголовного дела (п. 1). Поэтому в органах прокуратуры придается большое значение во-

просам повышения квалификации государственных обвинителей. В этих целях упомянутым приказом № 465 предписывается организовать надежную систему профессиональной учебы; постоянно совершенствовать учебно-методический процесс, привлекая к участию в проведении учебных мероприятий опытных практических работников, а там, где это возможно, – ученых-юристов; изучать и распространять положительный опыт работы; внедрять в практику хорошо зарекомендовавшие себя формы обучения, включая деловые игры; развивать и поощрять творческую активность прокуроров и стремление их к самосовершенствованию, в том числе путем определения на конкурсной основе лучших государственных обвинителей; повышать роль и ответственность руководителей прокуратур городского и районного звена за качественную подготовку государственных обвинителей к участию в судебных заседаниях. О значимости и важности работы по повышению профессионального уровня и мастерства прокуроров, поддерживающих государственное обвинение, говорит и тот факт, что в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» данные вопросы подлежат изучению и оценке при проведении комплексной проверки организации деятельности прокуратуры субъекта Российской Федерации и приравненной к ней специализированной прокуратуры.

Коренные преобразования в судебной системе – введение суда присяжных на районном уровне, создание апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции – придали новый импульс совершенствованию организации работы по повышению квалификации государственных обвинителей.

По мнению прокурора Алтайского края Я. Хорошева, практика поддержания обвинения свидетельствует, что не каждый государственный обвинитель, даже имеющий большой опыт участия в рассмотрении уголовных дел различных категорий, может качественно и успешно поддержать обвинение в суде с участием

присяжных заседателей¹. Ведь обвинитель обязан быть мастером своего дела, не только свободно ориентирующимся в стремительно меняющемся законодательстве и судебной практике, но и обладающим высоким уровнем общей и правовой культуры, знанием основ психологии, риторики, логики, способным эффективно вести полемику и отстаивать свою позицию. Кроме того, «участие прокурора в судебном заседании предъявляет к нему высокие нравственные требования. Он должен правильно определить свое поведение в любых самых сложных ситуациях, не нарушая прав и законных интересов участников процесса, этических норм»².

Таким образом, в условиях реализации новелл уголовно-процессуального законодательства к уровню профессиональной квалификации государственных обвинителей предъявляются особые требования, что обусловило необходимость проведения в органах прокуратуры целого комплекса мероприятий учебно-методического и организационного характера. Генеральная прокуратура Российской Федерации заблаговременно поставила перед органами прокуратуры задачу по всесторонней и качественной подготовке прокуроров к новому для них виду деятельности. По специально разработанным программам были организованы занятия для прокурорских работников с привлечением работников Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Так, в первом полугодии 2018 г. в рамках всероссийского цикла учебных мероприятий для государственных обвинителей проведено пять семинаров в Екатеринбурге, Иркутске, Москве, Санкт-Петербурге и Ялте. Актуальность и важность этих обучающих мероприятий подчеркивается участием в открытии каждого из пяти семинаров заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Л.Г. Коржинека. Открывая второй семинар из указанного цикла, Л.Г. Коржинек обратил внимание на то, что прокуроры должны быть активными, компетентными, убедительными, владеть ораторским искусством и познаниями в области психологии, постоянно повышать свой профес-

¹ *Хорошев Я.* Подготовка государственных обвинителей к введению суда присяжных в районных судах // Законность. 2017. № 1 (987). С. 3.

² *Куликова Г.Л.* Психологические и нравственные особенности поддержания государственного обвинения // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 1 (33). С. 44.

сиональный уровень. Для этого необходимо использовать все имеющиеся программы и методы обучения, разрабатывать новые формы повышения квалификации государственных обвинителей¹.

В информационном письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Л.Г. Коржинека от 22.03.2017 № 12-12-2017 в качестве положительных примеров организации подготовки прокуроров районного звена для работы с новым для них составом суда приводится опыт ряда прокуратур субъектов Российской Федерации. В информационном письме отмечается разнообразие форм обучения государственных обвинителей. Среди таких форм: учебно-методические семинары, круглые столы, на которых обсуждение актуальных вопросов поддержания государственного обвинения сочетается с выполнением практических задач (прокуратуры республик Калмыкия, Марий Эл, Чувашской Республики, Хабаровского края, Курской, Ростовской и других областей); учебные (игровые) процессы (прокуратуры Республики Коми, Красноярского края, Костромской, Нижегородской, Тульской областей), направление на места методических пособий, сборников обвинительных речей прокуроров, памяток для государственных обвинителей (прокуратуры Краснодарского края, Оренбургской, Саратовской, Томской и других областей).

Отметим, что одновременно с указанными мероприятиями обучение прокуроров проводилось и в Университете прокуратуры Российской Федерации на специализированных учебных потоках по повышению квалификации, что в значительной мере способствовало усилению кадрового потенциала государственных обвинителей.

Нельзя не упомянуть и еще об одной форме совершенствования профессионального мастерства прокуроров, поддерживающих государственное обвинение, – Всероссийском конкурсе «Лучший государственный обвинитель», проводимом также в целях распространения положительного опыта работы, повышения престижа профессии, формирования кадрового резерва. Вопросы организации данного мероприятия регламентируются отдельным

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1349408/> (дата обращения: 22.09.2018).

организационно-распорядительным документом Генерального прокурора Российской Федерации (приказ от 24.12.2013 № 551). Конкурс состоит из нескольких этапов, основными из которых можно назвать следующие: предварительный (отбор кандидатов для участия в конкурсе конкурсными комиссиями прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур и направление заявок на участие в конкурсе), заочный (определение финалистов конкурсными комиссиями управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах и Главной военной прокуратуры, Главным уголовно-судебным управлением на основании поступивших заявок с приложенными к ним материалами) и очный (участие финалистов заочного этапа конкурса в конкурсных мероприятиях, проводимых в Генеральной прокуратуре Российской Федерации). Заключительный этап конкурса проходит в г. Москве на базе факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета. На него обычно приглашаются слушатели факультета, мнение которых при подведении итогов также принимается во внимание. Слушатели во время выступления конкурсантов с речами создают те самые условия публичности, которые характерны для рассмотрения уголовных дел судами и которые должны учитываться прокурорами при выступлении в судебных прениях¹. О значимости конкурса свидетельствует тот факт, что победителей и финалистов в торжественной обстановке поздравляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка на церемонии награждения победителей седьмого Всероссийского конкурса «Лучший государственный обвинитель», состоявшейся 31 мая 2018 г., возможность участия в конкурсе является дополнительным стимулом к совершенствованию государственными обвинителями своего профессионального мастерства, в результате чего с каждым годом наблюдается все более высокий уровень их подготовки².

В заключение процитирую заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Л.Г. Коржинека, который, подводя

¹ Интервью ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус журналу «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 2. С. 18.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1390450/> (дата обращения: 28.09.2018).

итоги всероссийского цикла учебных мероприятий для государственных обвинителей, подчеркнул, что оттачивать профессиональное мастерство, продолжать учиться и совершенствоваться необходимо и после начала работы суда присяжных на уровне районного звена. А это значит, что и органы прокуратуры, и Университет продолжают осуществлять повышение квалификации прокуроров, поддерживающих государственное обвинение, совершенствуя формы и методы этой работы.

У.С. Марсакова,
старший юрисконсульт
правового отдела
Академии управления
МВД России

Принцип независимости судей как предпосылка реализации целей и задач эффективного правосудия

Достижение эффективности уголовного судопроизводства Российской Федерации – проблема многоаспектная, многоуровневая. Основным направлением обеспечения эффективности является научно обоснованная организация деятельности судьи и судебной деятельности, которые в комплексе способствуют осуществлению справедливого правосудия.

Организация уголовного судопроизводства, в том числе судебной деятельности с учетом их многоуровневости, выступает в современных условиях реформирования важнейшим условием осуществления качественного и эффективного правосудия, соблюдения законности, а также обеспечения всестороннего и своевременного рассмотрения судебных дел и исполнения судебных решений.

В связи с этим актуализировалась задача проведения комплексных исследований как теоретического, так и прикладного характера, направленных на достижение эффективности судебной деятельности, обеспечение независимости судей как предпосылки

реализации целей и задач эффективного правосудия. В настоящее время существует ряд проблемных вопросов, связанных с качеством правосудия, сроками судопроизводства, созданием необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечением независимости судей и др.

Проблеме совершенствования и обеспечения независимости судей в сфере уголовного судопроизводства в последнее время уделяется все большее внимание. Обусловлено это обстоятельство уголовно-процессуальным закреплением принципа независимости судей. В связи с этим многоаспектное отражение сферы уголовного судопроизводства возможно лишь при соблюдении совокупности принципов, образующих определенную систему, реализация которых обеспечивает оптимальное достижение его целей и задач.

Тезисно обозначим некоторые актуальные направления независимости судей как предпосылки реализации целей и задач эффективного правосудия.

1. В современных условиях назрела необходимость законодательного закрепления целей и задач уголовного судопроизводства. Регламентация целей и задач уголовно-процессуальной деятельности будет способствовать не только обеспечению эффективности уголовного судопроизводства, но и достижению консолидации усилий всех государственных органов в сфере противодействия преступности. В этой связи актуально предложение С.И. Вершининой¹ о необходимости законодательного регулирования двух типов задач уголовного судопроизводства – правозащитных и правоохранительных. В своей совокупности процессуальные задачи должны быть созвучны социальному назначению уголовного процесса, обеспечивающему, с одной стороны, защиту прав и свобод отдельных лиц, вовлекаемых в уголовное судопроизводство, а с другой – защиту общества и государства от преступных посягательств. Как справедливо отмечает С.И. Вершинина, ст. 6 УПК РФ предлагается сформулировать «Назначение и задачи уголовного судопроизводства», включив в ее содержание: 1) защиту личности от незаконного и необосно-

¹ Вершинина С.И. О необходимости законодательного регулирования задач уголовного судопроизводства // Рос. юстиция. 2015. № 10.

ванного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод посредством предоставления каждому участнику возможности реализовать права, предусмотренные уголовно-процессуальным законом; 2) защиту публичных (государственных и общественных) интересов от преступных посягательств посредством быстрого и полного раскрытия преступлений и уголовного преследования виновных лиц.

2. Правосудие – это особый вид государственной деятельности, осуществляемой только судами посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, сущность которой состоит в рассмотрении и разрешении судами дел в соответствии с принципами и нормами права, содержащимися в формах международного и национального права, реализуемых с целью защиты нарушенных или оспоренных прав, свобод либо правовых интересов лиц, участвующих в деле¹.

Целями развития судебной системы являются повышение качества осуществления правосудия и совершенствование судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. В процессе достижения вышеуказанных целей необходимо сосредоточить усилия на разрешение основных задач, в том числе: обеспечение открытости и доступности правосудия; создание необходимых условий для осуществления правосудия; обеспечение независимости судебной власти и др.

3. Независимость судей и подчинение их только закону является одним из основополагающих начал – принципов уголовного судопроизводства Российской Федерации. Традиционно в доктрине отечественного уголовного процесса независимость судей рассматривалась именно в качестве одного из основополагающих начал уголовно-процессуальной деятельности. Данный тезис находит свое подтверждение в ходе исследования генезиса принципов отечественного уголовного судопроизводства.

4. В современных условиях обеспечение принципа независимости судебной власти будет способствовать реализации положений Концепции судебной реформы в РСФСР, а также эффективной реализации целей и задач уголовного судопроизводства.

¹ *Ершов В.В.* Право и правосудие как парные категории // Рос. правосудие. 2014. № 1. С. 16–17; *Лебедев В.М.* Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014.

В федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406, установлено, что правовое государство в лице Российской Федерации характеризуется самостоятельной и независимой судебной системой. При этом обеспечение независимости суда определяется как одно из важнейших направлений, поскольку в качестве предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям указано обеспечение независимости судебной власти.

5. Принцип независимости судебной власти имеет многоаспектный характер. Несмотря на то что отдельные проблемы независимости судей были предметом изучения различных областей научных знаний для отечественного уголовно-процессуального права, законодательное закрепление принципа независимости судей было осуществлено только в 2013 г. В связи с этим ряд концептуальных направлений института независимости судей требует незамедлительного исследования.

Как справедливо отмечает О.В. Гутник, на сегодняшний день актуализировалась первостепенная задача подготовки Концепции обеспечения независимости судей в сфере уголовного судопроизводства, в рамках которой предлагается познать теоретико-прикладной механизм обеспечения независимости суда и предложить направления ее совершенствования¹.

Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что основой демократического государства выступает принцип независимости судебной власти. Бесспорным является утверждение, что высокая социальная значимость принципа независимости судей и подчинения их только закону универсальна.

¹ Гутник О.В. Институт независимости суда в уголовном судопроизводстве Российской Федерации // Lex russica. 2017. № 4.

М.С. Андрианов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат психологических наук

Понятие и специфика совладающего поведения потерпевшего и его учет государственным обвинителем в ходе судебного разбирательства

Современное предназначение уголовного судопроизводства в России заключается в защите прав и свобод человека, поскольку, в соответствии с Конституцией РФ, именно они являются высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием¹. В этом свете изменяется и социально-правовая позиция потерпевшего в качестве участника процесса – он не просто жертва тех или иных преступных действий или обстоятельств, приведшим к таковым, а человек, который законным образом отстаивает свои нарушенные права, и, таким образом, препятствует преступной деятельности, защищая не только глубоко личные интересы, но и интересы общества. Этим он противопоставляется тем жертвам латентных преступлений, которые по разным причинам не отстаивают свои права в суде.

Взаимоотношения между участниками судопроизводства строго регламентированы и должны оставаться в рамках принятой процессуальной формы правового регулирования. Однако на практике у профессиональных участников процесса не редко встречается отношение к потерпевшему, как человеку эмоционально неустойчивому, переживающему последствия преступления, при этом не имеющему, как правило, юридических знаний (то есть не способному разбираться в отдельных процессуальных нюансах), и к тому же, скорее всего, обладающему определенной виктимностью, что хоть и имеет вполне рациональные источники, но может выступать в виде заведомо негативной установки. Такая предрасположенность к потерпевшему, независимо от кон-

¹ См.: *Уголовный процесс: учебник для бакалавров* / отв. ред. Л.А. Воскобитова. М., 2016. С. 16.

кретной личности и часто «опережающая» непосредственное знакомство с ним, может «принизать» его в глазах суда, заранее отводя ему роль пассивного участника, зависимого от действий профессионалов.

Таким образом, проблема взаимодействия с этой процессуальной фигурой, на наш взгляд, существует и требует научного анализа с использованием специальных психологических знаний. Информация о некоторых закономерностях психологии потерпевшего и его поведения в суде (при условии, что его физическое и психическое состояние приемлемо для участия в слушаниях) позволит обеспечить индивидуальный подход, свободный от профессионально обусловленных или социально-типовых представлений и предубеждений, может способствовать организации (оптимизации) взаимодействия с ним профессиональных участников процесса, в первую очередь, государственного обвинителя. Такие знания важны для успешного расследования преступления, его правильной квалификации, установления меры ответственности совершившего преступление, принятия законного, обоснованного и справедливого решения.

Обычно в ходе знакомства с материалами уголовного дела у прокурора формируется определенное представление о потерпевшем. Однако в материалах дела нет информации о том, как он себя чувствует после преступного посягательства, как справляется с травмирующими переживаниями. Появляется такая информация именно во время судебных слушаний, главное, что ей нужно уделять должное внимание, несмотря на то, что по вполне естественным причинам все мысли прокурора часто сконцентрированы на других процессуальных фигурах – обвиняемом, защитнике, важном свидетеле.

Потерпевший, давая показания в суде и отвечая на вопросы участников разбирательства, часто испытывает сильное душевное волнение. Он может стесняться сообщать подробности произошедшего, своей личной жизни и потому путается в деталях, замыкается в себе и дает простейшие, односложные ответы, либо, наоборот, эмоционально возбуждается, демонстрирует агрессию в высказываниях и невербально. Иногда его линия поведения, обусловленная попытками овладеть своими эмоциями и справиться с внутренними переживаниями, неконструктивна, носит

асоциальный характер и негативно воспринимается аудиторией, а его показания неточны, неопределенны или даже ложны (при этом он пытается комментировать их, высказывая не относящиеся к делу свои чувства). Подобный стиль поведения потерпевшего, не только затрудняет сотрудничество с ним, но и воспринимается негативно другими участниками процесса, и, таким образом, может оказать опосредованное влияние и на ход процесса, и на его результат.

Известно, что в момент совершения преступлений (особенно угрожающих жизни, здоровью, половой неприкосновенности и др.) независимо от индивидуально-личностных различий всех потерпевших объединяет одно – они испытывают сильные эмоции: сознание человека резко сужается, он испытывает боль, страх, ужас, отчаяние; острые эмоциональные состояния блокируют адекватное восприятие ситуации, логическое мышление и непредсказуемым образом сказываются на его поведении¹. Резкое нарушение нормальной психической деятельности приводит к дисбалансу тормозных и возбуждательных процессов нервной системы, в отдельных случаях возможно возникновение аффекта страха, реактивных состояний, душевного расстройства². Эмоциональная реакция на преступное посягательство и ее последующее переживание – главная и отличительная психологическая характеристика потерпевшего.

И хотя с момента совершения преступления до начала судебных слушаний обычно проходит довольно много времени, потерпевший весь этот период переживает целую гамму разнонаправленных эмоций, многие из которых весьма специфичны: раздражение, гнев, желание отомстить обидчику и «обществу»; стыд и чувство вины за произошедшее; чувство ущербности и изоляции, жалость к себе; утаивание последствий преступления от близких, опасение расспросов и, одновременно, желание рассказывать о своих переживаниях, при этом равнодушие ко всему, кроме своей проблемы; боязнь работников правоохранительных органов, и, одновременно, ожидание помощи, надежда на благо-

¹ См.: Еникеев М.И., Образцов В.А., Эминов В.Е. Следственные действия: психология, тактика, технология. М., 2011. С. 151 – 156.

² См.: Ситковская О.Д. Аффект: криминально-психологическое исследование. М., 2001.

получное избавление от страданий и т.п. При этом многогранность эмоциональных переживаний, их способность к слиянию и образованию сочетаний исключают возможность их простой линейной классификации¹. Однако справиться с подобной «бурей эмоций» чрезвычайно сложно.

Требуется прикладывать специальные усилия, чтобы психологически адаптироваться – найти способ избавления от последствий пережитого, применив ту или иную линию совладающего поведения. В научной психологической литературе это определяется как копинг-стратегия. Термин «копинг» (англ. *coping* – преодоление, психологическая адаптация) введен в оборот Р. Лазарусом, изучавшим проблемы разрешения личностных кризисов развития у детей, для обозначения способов совладания с тревогой и стрессом². Впоследствии понятие «копинг-стратегия» стало применяться достаточно широко и обозначает осознанно используемые индивидом приемы совладания с трудными ситуациями – совокупность различных линий поведения, позволяющих справиться с переживаниями, вызванные травмирующими обстоятельствами. Копинг-стратегия выступает в качестве специфического психологического механизма и частного случая единого процесса осознанной саморегуляции активности и деятельности человека, который хорошо известен³. Таким образом, это обдуманная последовательность неких действий (внешних и внутренних) – специальная работа по самообладанию. Этот факт и делает копинг-стратегию важным понятием судебной психологии, особенно при анализе поведения потерпевшего.

Как правило, потерпевший в своих высказываниях в процессе судебного разбирательства (например, при даче показаний или в ходе прения сторон) стремится сообщить об испытываемых переживаниях и обязательно так или иначе декларирует свою копинг-стратегию, даже если это выходит за рамки протокольных требований и формального ответа на вопросы участников слушаний.

¹ Виллюнас В.К. Основные проблемы психологической теории эмоций // Психология эмоций. Тексты / под ред. В.К. Виллюнаса, Ю.Б. Гиппенрейтер. М., 1984. С. 18.

² Lazarus, R.S. Emotion and Adaptation. NY., 1994.

³ См.: Конопкин О.А. Психологические механизмы регуляции деятельности. М.: Ленаид, 2016; Осницкий А.К. Психологические механизмы самостоятельности. М., Обнинск: ИГ-СОЦИН, 2010 и др.

Кроме того, его личностная позиция может быть выявлена в результате наблюдения за его невербальным поведением – она проявляется в мимике и жестике, в самой позе и внешнем виде.

Поведенческие реакции потерпевшего в суде, в первую очередь, «говорят» о его предпочитаемой стратегии совладения со стрессом, поскольку именно вокруг нее и группируются, а вот знание и понимание выбранной линии поведения позволит сделать точные выводы и о его отдельных личностных установках, и о личности в целом. Соответственно, копинг-стратегия становится промежуточным звеном между наблюдаемым поведением человека и его глубинными личностными характеристиками.

Известно, что методы совладания могут быть достаточно многочисленны и разнообразны. Некоторые люди проявляют большую изобретательность в поиске способов совладающего поведения. Однако специалисты определили, что все многообразие способов совладания по существу сводится к восьми основным копинг-стратегиям: *самоконтроль; поиск поддержки; планирование; позитивная переоценка; принятие ответственности; откладывание ответственности; уклонение; конфронтация*¹. Например, копинг-стратегия *поиск поддержки* – это стремление обратиться за помощью к близким, друзьям, специалистам, всем сочувствующим, вплоть до желания избавиться от одиночества в трудные минуты, переживаемые как несчастье, а также усилия по поиску информационной, материальной, правовой и другой помощи. А копинг-стратегия *уклонение* – пассивная попытка ухода от проблем за счет их игнорирования, «побег» от реальности.

Надо понимать, что не все стратегии, в определенной мере облегчая самочувствие человека, могут оказаться в итоге продуктивными и привести к полному освобождению от патогенных эмоций. При этом задача совладания направлена на стремление сохранить свою личность целостной любой ценой, даже если его копинг-стратегию не понимают, не одобряют и не разделяют другие люди, а некоторые из выбранных стратегий могут приобре-

¹ См.: *Compas B.E., Forsythe C.J., Wagner B.M.* Consistency and variability in causal attributions and coping with stress / *Cognitive therapy and research*. Vol. 12. 1988. P. 305–320; *Муздыбаев К.* Стратегия совладания с жизненными трудностями / *Журн. социологии и социальной антропологии*. 1998. Т. 1. Вып. 2. С. 102–112 и др.

тять выраженный асоциальный характер¹. Так, очевидно, асоциальна стратегия *конфронтации* – это жесткое, иногда ожесточенное противостояние между человеком и сложившейся ситуацией, а также окружающими; применяется как агрессивный ответ обстоятельствам, проявления неприязни и гнева, человек воспринимает ситуацию (и многих людей) враждебно и соответственно этому себя ведет. Тем не менее, каждая стратегия – продуманная линия поведения, деятельность по преодолению травмирующих факторов. В психологическом смысле в некоторых случаях, собственно, сам факт сообщения потерпевшего в правоохранительные органы о совершенном преступлении или преступных посягательствах, либо обращения в суд, прокуратуру, равно как и отказ от такого обращения, сокрытие преступных действий, по сути, также являются копинг-стратегиями так сказать второго порядка по отношению к основным вышеперечисленным.

Очевидно, что прокурору как представителю стороны обвинения значительно легче взаимодействовать с потерпевшим, если поведение последнего ориентировано на поиск поддержки, чем в случае, когда его ведущая стратегия – конфронтация, или какая-либо другая, имеющая асоциальный характер. Специалисты, не случайно подчеркивают, что эффективность взаимодействия с потерпевшим во многом зависит от установления психологического контакта с ним. Этому способствует: проявление интереса и внимания к его личности, понимание его главных личностных диспозиций и актуального психологического самочувствия, признание его права на способы совладания со стрессом и выбранную стратегию поведения, индивидуальный подход, уважительное отношение к его правовой позиции; заинтересованность в его судьбе; демонстрация беспристрастности, умение выслушать его, не перебивая и не одергивая; одобрение определенного поведения потерпевшего в суде, устранение дискомфортных для него ситуаций и другое².

¹ См.: *Сухова Е.В.* Понятие «копинг-стратегия» и пример асоциальных копинг-стратегий // Прикладная юридическая психология. № 1. 2014. С. 76 – 83.

² См.: *Кириллова Н.П.* Психологические приемы допроса потерпевших, применяемые прокурором в суде // Актуальные проблемы юридической психологии. Потерпевшие и свидетели: от научных исследований к эффективной практике: сб. матер. Международ. конф. СПб., 2014. С. 170–172.

Государственному обвинителю следует, никак не затрагивая личностную линию совладающего поведения потерпевшего (даже если она, на его взгляд, неэффективна и неконструктивна), концентрироваться исключительно на фактологических данных и применять следующие приемы: детализировать показания потерпевшего, выявляя неточности и противоречия, предъявлять ему доказательства в определенной последовательности с акцентом на хронологию произошедшего, разъяснять их значение, предупредить об ответственности за дачу ложных показаний и побуждать потерпевшего к искренности и т.д.

На практике нередки случаи, когда адвокат обвиняемого при допросе потерпевшего осознанно пользуется эмоциональной уязвимостью последнего. Некоторые поведенческие позиции и реакции потерпевшего могут быть использованы линией защиты для переноса акцента на его роль в произошедшем в целях преувеличения ее, либо даже искаженной трактовки. В подобных ситуациях обвинитель должен противодействовать защите. Если прокурор видит, что защитнику удалось вывести потерпевшего из эмоционального равновесия, он может опротестовать некорректные, на его взгляд, вопросы адвоката, обеспечив потерпевшему время для овладения своими эмоциями и обдумывания ответов в более спокойной обстановке, а также детализировать его показания, добываясь ответа по существу, а не спонтанной эмоциональной реакции.

Прокурор, взаимодействуя с потерпевшим и формулируя вопросы к нему, должен принимать в учет субъективные и объективные факторы, влияющие на поведение потерпевшего в суде и формирование его показаний, в том числе понимать его психологию. Доминирующая линия совладающего поведения потерпевшего может, в определенном роде, выполнять психодиагностические функции, поскольку обычно соответствует его личностной диспозиции, демонстрируя основные, характеристики и качества личности. А поскольку это вполне осознанная деятельность потерпевшего, то понимание ее задает ориентиры для организации коммуникации с ним либо в русле выбранной стратегии, либо с учетом ее. Таким образом, знание ведущей стратегии совладающего поведения потерпевшего значительно облегчает взаимодействие с ним.

Секция 3.

Прокуратура и иные виды судопроизводства

И.Б. Кардашова,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

О роли прокуратуры в административно-юрисдикционном процессе

Основная цель деятельности прокуратуры заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Согласно статистическим данным в 2017 г. органами прокуратуры выявлено 4 389 128 нарушений законов, принесено 399 675 протестов, направлено 620 450 скгов (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд¹.

На наш взгляд, роль прокуратуры в административном процессе обусловлена, с одной стороны, ее уникальным положением в системе органов государственной власти; с другой стороны – ее особым статусом участника производства по делам об административных правонарушениях.

Законность выступает в качестве всеобщей конституционной обязанности соблюдать законы (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации), является важнейшим обязательным принципом правового государства, без строгого соблюдения которого механизм государства не может эффективно осуществлять поставленные перед ним задачи. С законностью, государственно-волевым содержанием, общими принципами и интересами тесно связан правопорядок. Законность выступает причиной, квалифи-

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828. Статистика по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за январь – декабрь 2017 года.

цирующей качество правотворческого и правореализационного процессов, а правопорядок – следствием, характеризующим выражение этого состояния. Теоретики права справедливо определяют правопорядок как реальный показатель состояния законности, который отражает степень соблюдения законов, требований всех юридических норм¹.

Поддержанию высокого уровня правопорядка содействует большей частью административное законодательство, регламентирующее деятельность правоохранительных органов в целом и прокуратуры в частности. С учетом принципа разделения властей как одной из основ конституционного строя прокуратура является необходимой составной частью механизма сдержек и противовесов. Занимая особое самостоятельное положение в государственном механизме, прокуратура обеспечивает оптимальное функционирование ветвей государственной власти, тем самым осуществляет баланс интересов в их деятельности. Прокуратура Российской Федерации как единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации имеет возможности в обеспечении баланса интересов личности, общества и государства путем осуществления не только надзора за исполнением законов этими структурами, но и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокурор обладает правовым статусом с материальной и процессуальной законодательной регламентацией, который регулируется ст. 129 Конституции Российской Федерации, а также законодательством об административных правонарушениях и ст. 22 и 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Конституция Российской Федерации, обладающая прямым действием на всей территории Российской Федерации, выступает базой для законодательного регламентирования производства по делам об административных правонарушениях.

А.П. Шергин неоднократно указывал на проблемы формирования и реализации административной политики, связанные с «выработкой общих политических ориентиров деятельности по

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. испр., и доп. М., 2013. С. 424–425.

защите общественных отношений от правонарушений»¹. В настоящее время административная деликтность характеризуется своей массовостью и разнообразием административных проступков, имеющих общую тенденцию не только к росту, но и к причинению значительного вреда интересам личности, общества и государства. Значительным арсеналом средств реагирования на административное правонарушение располагают органы административной юрисдикции, что позволяет поддерживать должный уровень правопорядка.

Необходимо заметить, что категория «административная юрисдикция» исследовалась многими учеными-административистами. По мнению Ю.М. Козлова, она «находит свое наиболее отчетливое выражение в процессуальной деятельности полномочных органов (должностных лиц), осуществляемой преимущественно во внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении и разрешении индивидуальных административно-правовых споров, возникающих в сфере реализации исполнительной власти, на основе правовой оценки поведения их участников и в применении к признанной виновной стороне предусмотренных действующим законодательством мер государственного принуждения»².

Реализация административно-правовой политики осуществляется органами административной юрисдикции (в основном правоохранительными органами), которые нередко допускают нарушения административного законодательства. Как правило, такие нарушения обусловлены необоснованным привлечением юридических и физических лиц к административной ответственности, а также с ненадлежащим исполнением положений Кодекса Российской Федерации по делам об административных правонарушениях при возбуждении, рассмотрении и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

Проблема определения места производства по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса волновала многих специалистов. Еще в 70-х годах прошлого столетия В.Д. Сорокин предлагал административный про-

¹ Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуал. проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сб. науч. тр. / под ред. В.Г. Татаряна. М.: Акад. налоговой полиции ФСНП России, 2002.

² Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 478.

цесс трактовать как совокупность производств положительного и юрисдикционного характера¹. На наш взгляд, Ю.Н. Старилов справедливо выделяет в административном процессе управленческий процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство².

Как известно, по поводу категории «административное судопроизводство» в ст. 118 Конституции Российской Федерации неоднократно указывалось на административно-юрисдикционную природу этого процесса в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. В рамках нашей работы обозначим четкое разграничение между производством по делам об административных правонарушениях и административным судопроизводством. Данные процессы прямо разделены в КоАП РФ и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Итак, неотъемлемой частью административно-юрисдикционного процесса выступает производство по делам об административных правонарушениях, определяющее порядок деятельности органов государственной власти по разрешению административных дел и применению мер административного принуждения. Прокурор имеет исключительный статус субъекта административной юрисдикции, обладающего правами и обязанностями участника производства по делам об административных правонарушениях. Так, В.В. Денисенко относит прокурора к числу субъектов административно-деликтных отношений с «особым статусом»³. Прокурор участвует и во внесудебном и в судебном производстве по делам об административных правонарушениях, т.е. является субъектом судебной и внесудебной юрисдикции.

Проведенный анализ положений КоАП РФ позволяет выделить категории субъектов производства по делам об административных правонарушениях, а именно: участников административного производства (гл. 25 КоАП РФ), субъектов, обладающих правом возбуждения дел об административных правонарушениях, и субъектов, рассматривающих дела об административных правонаруше-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 53.

² Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 665–666.

³ Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под ред. В.П. Сальникова. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2001. С. 207.

ниях. В этом перечне прокурор является: участником производства по делам об административных правонарушениях, уполномоченным возбуждать это производство (ст. 30.10 и 30.12 КоАП РФ), уполномоченным приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные законодательством действия. Такое процессуальное положение прокурора в этом административно-юрисдикционном процессе не имеет ни один из участников производства, что подтверждает его статус единственного в своем роде гаранта законности.

Прокурор обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях, под которой понимаются «полномочия по рассмотрению установленного круга административных дел»¹. В соответствии с ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 28.4 прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.6, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63¹, 6.19, 6.20, 7.24, ч. 1 ст. 7.31, ст. 7.35, 8.32², 12.35, 13.14, 13.19¹, 13.27, 13.28, ч. 1–4.1, 6 и 7 ст. 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 14.35, 14.56, ч. 1 ст. 15.10, ч. 4 ст. 15.27, ст. 15.33¹, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.6¹, 19.8¹ (в части административных правонарушений, совершенных должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов), 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с задачами производства по делам об административных правонарушениях, определенными ст. 24.1, 26.1

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 76.

КоАП РФ, в процессе прокурорского надзора за исполнением государственными органами законов, регламентирующих порядок возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, обращается внимание на всесторонность, полноту, объективность и своевременность выяснения обстоятельств дела об административном правонарушении, на его разрешение в соответствии с законом, на обеспечение исполнения вынесенного постановления. При этом прокурор должен установить: правильность составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ); правовой статус государственного органа (должностного лица), составившего протокол об административном правонарушении (ст. 28.3); сроки составления протокола об административном правонарушении и его направления для рассмотрения в соответствующий орган (ст. 28.5, 28.8); сферы совершения административного правонарушения, в которых предусмотрено административное расследование (ст. 28.7); полноту предусмотренных законом доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении административного правонарушения (ст. 26.2–26.10); соблюдение прав участников административного производства (гл. 25); наличие обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5).

Прокурор также осуществляет надзор за применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В ходе прокурорского надзора подлежат выяснению вопросы, связанные с применением мер обеспечения, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ; наличием законных оснований для доставления, административного задержания, личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и др. Особое внимание прокурор уделяет выполнению требований ст. 29.13 КоАП РФ при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению. Неоспоримо большая роль прокурорского надзора в соблюдении требований положений гл. 31 и 32 КоАП РФ об исполнении решений о назначении административных наказаний.

Роль прокуратуры в административно-юрисдикционном процессе заключается в следующем: во-первых, прокурор обладает полной компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях; во-вторых, прокурор имеет право на проведение административного расследования путем вынесения соответствующих постановлений по делам об административных правонарушениях, не относящихся к его исключительной компетенции; участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях; на принесение протеста на решения, принятые по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях независимо от его участия в деле; в-третьих, прокурор наделен полномочиями по надзору за рассмотрением дел об административных правонарушениях. Таким образом, прокуратура продолжает укреплять свои правозащитные возможности, направленные на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Т.И. Отческая,
заведующая кафедрой
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор

Теория и практика участия прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел

Государство было и остается главным гарантом свободы экономической деятельности. Оно создает для этого необходимую законодательную базу, формирует систему органов, обязанных непосредственно обеспечивать защиту прав и законных интересов участников экономической деятельности, принимать меры воздействия к нарушителям законов, регулирующих рассматриваемую деятельность.

По мнению Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, проводимая государством политика в области стимулирования развития бизнеса обусловила жесткую позицию прокуратуры по отстаиванию прав предпринимателей. Одной из наиболее болезненных для них остается проблема погашения долгов по оплате выполненных государственных и муниципальных контрактов. Системный надзор органов прокуратуры в тесном контакте с главами регионов, бизнес-сообществом позволили за 2,5 последних года погасить более 86 млрд. руб. долга. Совокупный объем долга по публичным контрактам только за последний квартал прошлого года сократился на три миллиарда¹.

В 2017 г. арбитражными судами рассмотрено свыше 1 млн 700 тыс. дел. Верховный Суд Российской Федерации постоянно обобщает и анализирует практику рассмотрения экономических споров².

Из 1,7 млн дел, рассмотренных арбитражными судами субъектов Российской Федерации, 70% составляют экономические споры, возникающие из гражданских правоотношений (1,176 млн дел)³.

Вопросы недействительности сделок в гражданском обороте являются весьма актуальными в связи со сложностью данной категории споров. Поэтому позволим себе остановиться на отдельных аспектах недействительности сделок.

Недействительность означает, что действие, совершенное в виде сделки, не порождает юридических последствий, т.е. не влечет возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, кроме тех, которые связаны с ее недействительностью.

Недействительная сделка является неправомерным юридическим действием.

Условия действительности сделки вытекают из ее определения как правомерного юридического действия субъектов гражд-

¹ URL: <http://volsk-news.ru/index.php/oprosy/main/rechi-putina-i-chajki-na-zasedanii-kolleгии-genprokuratury-rossii>.

² URL: http://www.vsrф.ru/press_center/news/6820/

³ Данные из формы ГАС «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве» за 2016–2017 гг. (утверждена приказами Генерального прокурора РФ от 26.06.2015 № 338, от 20.09.2016 № 590).

данского права, направленного на установление, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей.

Говоря о субъектах сделок, которые являются предметом оспаривания прокурором в рамках ст. 52 АПК РФ, *следует отметить, что в их числе* наряду с гражданами и юридическими лицами закон называет также Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (ст. 2, 124 ГК РФ).

Вышеперечисленные субъекты обладают всеми необходимыми признаками для участия в гражданском обороте.

В первую очередь к таким признакам относится организационное единство, что означает наличие четкой структуры органов с разделенной между ними компетенцией. Эта структура установлена в нормативных правовых актах различного уровня – от Конституции Российской Федерации до уставов муниципальных образований.

Наличие обособленного имущества выражается в праве государственной собственности, собственности субъектов или муниципальной собственности (ст. 214, 215 ГК РФ).

Включение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в число участников гражданских правоотношений означает обязательность соблюдения ими *основных начал* гражданского законодательства, среди которых первостепенное значение имеет принцип равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений.

В соответствии со ст. 52 АПК РФ прокурор обращается в арбитражные суды с исками о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований¹.

¹ См., напр.: постановление ФАС Поволжского округа от 30.05.2013 по делу № А65-19484/2012.

Ярким примером активной позиции прокурора в защиту публичных интересов, поддержанной судами трех инстанций, является дело № А60-14919/2017.

Так, заместитель прокурора Свердловской области обратился в Арбитражный суд Свердловской области с иском в интересах Качканарского городского округа к Комитету по управлению муниципальным имуществом Качканарского городского округа, обществу «АПТОН «Профессионал» о признании сделки (договора купли-продажи недвижимого имущества от 12.10.2015) недействительной и применении последствий недействительности сделки.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью «Ремстройавтосервис», индивидуальные предприниматели Гайфутдинов Р.Н., Шалдина Е.В.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 24.07.2017, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.10.2017, искивые требования прокурора были удовлетворены.

Считая состоявшиеся по делу судебные акты незаконными, ООО «АПТОН «Профессионал» обратилось в суд кассационной инстанции с кассационной жалобой, в которой просило принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального и процессуального права, пропуск прокурором срока исковой давности и недоказанности факта причинения вреда публичным интересам, нарушение судами правил оценки доказательств.

Суд кассационной инстанции, признавая законными состоявшиеся по делу судебные акты, исходил из того, что судами установлен факт совершения ответчиками сделки купли-продажи муниципального имущества, заключенной по результатам аукциона.

Согласно протоколу о результатах аукциона по продаже имущества от 25.09.2015 № 18 победителем торгов по лоту № 3 (часть здания нежилого назначения, номера помещений на поэтажном плане 17–24, 37–45 (часть), 46–47, общей площадью 120,0 кв. м, расположенного по адресу: г. Качканар, 8 микро-

район, 18) признано общество «АПТОН «Профессионал» с предложением по цене имущества в размере 1071 тыс. руб.

В силу ст. 217 ГК РФ отношения, связанные с передачей имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц, регулируются законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом регулируются Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Как указано в ст. 13 Закона о приватизации, способы приватизации государственного и муниципального имущества устанавливаются законом, приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Законом, в частности, допускается продажа государственного или муниципального имущества на аукционе.

При этом начальная цена подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества устанавливается в случаях, предусмотренных указанным Законом, в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность, при условии, что со дня составления отчета об оценке объекта оценки до дня размещения на официальном сайте в сети Интернет информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества прошло не более чем шесть месяцев (ст. 12 Закона о приватизации).

В силу ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» проведение оценки объектов оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду.

Изложенное свидетельствует о том, что наличие оценочного отчета о стоимости предмета сделки, выставляемого на торги в по-

рядке приватизации муниципального имущества, представляется необходимым условием вовлечения предмета сделки в оборот.

Установив, что представленный для целей проведения аукциона по продаже муниципального имущества оценочный отчет от 26.06.2015 № 082 об определении рыночной стоимости в размере 1020 тыс. руб., подготовлен не оценщиком Е.В. Шалдиной, а составлен иным лицом, не являющимся ни оценщиком, ни сотрудником общества «Ремстройавтосервис»; принимая во внимание объяснения Шалдиной Е.В., Измestьевой Ю.В., исследования Экспертно-криминалистического центра ГУ МВД России по Свердловской области от 09.11.2016 № 8346, из которого следует, что подпись от имени Шалдиной Е.В. на страницах № 3, 28 отчета № 082 выполнена не самой Шалдиной Е.В., а иным лицом, суды пришли к обоснованному выводу о том, что оспариваемая сделка заключена с нарушением требований ст. 8, 11 Закона № 135-ФЗ и ст. 12 Закона № 178-ФЗ¹.

При таких обстоятельствах суды правомерно удовлетворили требования прокурора о признании ничтожной сделки по основаниям, предусмотренным ст. 168 ГК РФ, как нарушающей публичные интересы.

Учитывая, что факт наличия между сторонами арендных отношений на весь спорный объект недвижимости не подтвержден представленными в материалы дела доказательствами, при применении последствий недействительности в виде двусторонней реституции суд правомерно обязал общество «АПТОН «Профессионал» вернуть Комитету часть здания нежилого назначения общей площадью 125,5 кв. м, кадастровый номер 66:48:0305003:950, расположенного по адресу: г. Качканар, 8 микрорайон, 18, помещения № 17–23, а Комитет вернуть обществу «АПТОН «Профессионал» денежные средства в размере 907 627 руб. 12 коп.²

¹ Пункт 1 информационного письма Президиума ВАС РФ от 30.05.2005 № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком».

² Пункт 2 ст. 67 ГК РФ; п. 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

Судом кассационной инстанции проверен довод общества о пропуске истцом срока исковой давности и об отсутствии нарушения публичных интересов.

Под публичными интересами следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды, а равно сделки, при совершении которых нарушен явно выраженный запрет, установленный законом.

Поскольку реализация муниципального имущества в порядке его приватизации в отсутствие отчета об оценке этого имущества запрещена Законом о приватизации, суды правомерно квалифицировали оспариваемую сделку в качестве ничтожной и посягающей на публичные интересы.

В силу Закона о прокуратуре прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Судами установлено, что совершением оспариваемой сделки купли-продажи муниципального имущества нарушен баланс публичных и частных интересов. Таким образом, иск прокурора предъявлен правомерно, направлен на понуждение органов местного самоуправления к соблюдению действующего законодательства.

Согласно п. 1 ст. 181 ГК РФ срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной составляет три года.

Оспаривая договор от 31.03.2015, прокурор обратился в арбитражный суд с иском 31.03.2017 в пределах срока исковой давности.

Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 17.01.2018 № Ф09-7804/17 состоявшиеся по делу судебные акты оставлены без изменения, кассационная жалоба – без удовлетворения, поскольку фактические обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены судом на основании полного, всестороннего и объективного исследования имеющихся в деле доказательств, выводы суда соответствуют фактическим обстоятельствам и представленным доказательствам, основаны на правильном применении норм материального права.

Без усиления прокурорской защиты публичного интереса в экономике невозможно продвижение социально ориентированных реформ и решение задач защиты общества, его граждан, в том числе их здоровья, обеспечения устойчивого экономического роста.

Так, согласно ст. 7 Закона № 2300-1 потребитель имеет право на то, чтобы товар (работа или услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причинял вред имуществу потребителя.

Прокуратурой Локтевского района Алтайского края 16.09.2014 совместно со специалистом Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю проведена проверка исполнения предпринимателем обязательных требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей в магазине «Камелия», расположенном по адресу: Алтайский край, Локтевский район, город Горняк, улица Комсомольская, 20, в ходе которой выявлены нарушения обязательных требований к продукции, процессам ее хранения и реализации, несоблюдение которых может повлечь угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Установленные нарушения зафиксированы в акте проверки соблюдения санитарно-эпидемиологического надзора от 16.09.2014.

Эти обстоятельства послужили основанием для вынесения 03.10.2014 прокурором постановления о возбуждении в отношении предпринимателя дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ, и обращения в арбитражный суд с заявлением к индивидуальному предпринимателю Ф. о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Алтайского края от 03.12.2014, оставленным без изменения постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2015, заявленное требование удовлетворено. Фомин Г.Д. привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ в виде штрафа в размере 30 000 руб.

В процессе рассмотрения данного дела в судах трех инстанций предприниматель Ф. не только обращался с жалобами в различные инстанции, заявляя отводы судьям, но и говорил о некомпетентности работников прокуратуры, которые нарушили закон в ходе производства проверки; в судах необоснованно не принимали во внимание его доводы; проявляли некомпетентность при поддержке требований прокуроров.

Удовлетворяя заявленное требование, суды первой и апелляционной инстанций исходили из наличия в действиях Ф. состава вменяемого административного правонарушения и отсутствия нарушений проведения проверки и оформления фактов выявленных нарушений.

Суд кассационной инстанции признал выводы судов правомерными, соответствующими обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 31.08.2015 жалоба индивидуального предпринимателя Ф. была оставлена без удовлетворения, поскольку допущенные им нарушения обязательных требований к продукции и процессам ее реализации создают угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, что свидетельствует о наличии в действиях индивидуального предпринимателя состава вменяемого административного правонарушения.

При этом суд надзорной инстанции указал, что, вопреки доводам подателя жалобы, нарушений порядка производства по делу об административном правонарушении, имеющих существенный характер, не установлено; срок привлечения предпринимателя к административной ответственности соблюден, штраф назначен в минимальном размере санкции ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ.

Активная правозащитная деятельность прокуратуры вызывает возрастающее доверие российских граждан, которые все чаще обращаются за защитой нарушенных прав к прокурорам.

Так, только в 2016 г. в органы прокуратуры поступило 4,7 млн таких обращений, из которых 2,1 млн разрешено по существу, 405 тыс. обращений – удовлетворено¹.

Всего в 2017 г. прокурорами лично принято более одного миллиона человек. При этом, по мнению Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, «необходимо расширять полезную практику выездных приемов, обеспечивать коммуникацию с гражданами на объектах транспортной инфраструктуры, предприятиях»².

Изложенное свидетельствует о значимости судов и прокуратуры в обеспечении законности, соблюдении интересов общества, хозяйствующих субъектов и самого государства в проводимых в стране экономических преобразованиях.

¹ Буксман А.Э. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства в современных условиях // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 1 (57). С. 18.

² URL: <http://volsk-news.ru/index.php/oprosy/main/rechi-putina-i-chajki-na-zasedanii-kolleгии-genprokuratury-rossii>.

Ф.Н. Багаутдинов,
заведующий кафедрой Казанского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук

Незаконное вознаграждение в интересах юридического лица: изменения законодательства и правоприменительная практика

Статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусматривает административную ответственность за незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу. Лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действий (бездействия), связанных с занимаемым ими служебным положением.

За время действия данной нормы антикоррупционного законодательства накоплен достаточный опыт правоприменения. С учетом обобщения практики, предложений ученых и практиков в ст. 19.28 КоАП РФ вносились определенные изменения.

Следует отметить, что, несмотря на растущие из года в год показатели числа привлеченных по данной статье юридических лиц, реальное исполнение судебных решений оставалось на низком уровне. На предприятия накладывались большие штрафы, которые в большинстве случаев не взыскивались. Юридические лица быстро самоликвидировались, становились банкротами, применяли другие схемы ухода от уплаты административного штрафа. При этом прокуроры не располагали реальными рычагами воздействия на эти процессы.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка вынес на обсуждение предложение о возможности ареста юридического лица для обеспечения штрафа, накладываемого за коррупционные правонарушения. Данное предложение было поддержано.

В результате во многом благодаря позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федеральным законом от 03.08.2018 № 298-ФЗ КоАП РФ дополнен ст. 27.20, которая содержит, в частности, следующие основные положения:

в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, применяется арест имущества юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

стоимость имущества, на которое налагается арест, не должна превышать максимальный размер административного штрафа, установленный за совершение административного правонарушения, предусмотренного соответствующей частью ст. 19.28 КоАП РФ;

арест имущества заключается в запрете юридическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, распоряжаться арестованным имуществом, а при необходимости в установлении ограничений, связанных с владением и пользованием таким имуществом;

арест денежных средств, находящихся во вкладах и на счетах в банках или иных кредитных организациях, осуществляется в случае отсутствия у юридического лица иного имущества;

решение о наложении ареста на имущество принимается судьей, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, на основании мотивированного ходатайства прокурора, поступившего вместе с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении. При принятии решения о наложении ареста на имущество судья должен указать на конкретные фактические обстоятельства, на основании которых он принял

такое решение, а также установить ограничения, связанные с распоряжением арестованным имуществом, а при необходимости установить ограничения, связанные с владением и пользованием таким имуществом;

в случае проведения административного расследования прокурор вправе направить в суд ходатайство о наложении ареста на имущество одновременно с вынесением в соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, и проведении административного расследования.

Как указано в пояснительной записке к проекту данного федерального закона, новая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении – арест имущества юридического лица вводится в целях исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение преступления, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

При этом наложение ареста на денежные средства, находящиеся на счетах в банках, допускается только в случае отсутствия у юридического лица иного имущества. Такая норма позволит обеспечить выплату заработной платы работникам юридического лица и осуществление иных обязательных платежей.

Законодатель установил, что ходатайство о наложении ареста на имущество рассматривается судьей не позднее следующего дня после его поступления в суд – без извещения прокурора и привлекаемого юридического лица. Полагаем, что это не означает запрета на участие прокурора в рассмотрении ходатайства. В интересах дела целесообразно участие прокурора в рассмотрении собственного ходатайства.

В случае отклонения ходатайства о наложении ареста на имущество юридического лица прокурор вправе заявить его вновь непосредственно при рассмотрении дела об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ. В таком случае суд, признав юридическое лицо виновным в совершении административного правонарушения, назначив административное наказание, в целях его обеспечения может наложить арест на имущество юридического лица.

Реализация на практике нового полномочия прокурора пока происходит не гладко. Например, в отношении ООО «Гранд

Альянс» прокурором Республики Татарстан было возбуждено административное производство по ст. 19.28 КоАП РФ. Одновременно прокурор обратился в суд с ходатайством о наложении ареста на имущество ООО в виде запрета распоряжаться арестованным имуществом, а при необходимости в установлении ограничений, связанных с владением и пользованием таким имуществом.

Однако мировой судья судебного участка № 1 по Вахитовскому судебному району г. Казани определением от 11.09.2018 отказал в удовлетворении данного ходатайства, обосновав это тем, что прокурором не представлены доказательства того, что непринятие мер по обеспечению может затруднить или сделать невозможным исполнение постановления суда.

Подчеркнем, что закон требует внесения прокурором мотивированного ходатайства о наложении ареста на имущество юридического лица. Таким образом, прокурору надо обосновать, что юридическое лицо не может, не собирается оплатить административный штраф (на счету нет средств, выводятся активы, имеется задолженность по налогам, прекращена хозяйственная деятельность и др.).

Федеральным законом от 03.08.2018 № 298-ФЗ внесены и другие изменения в диспозицию ст. 19.28 КоАП РФ, влияющие на дальнейшую судебную практику по делам данной категории. В частности, при содействии выявлению незаконного вознаграждения от имени юридического лица, а также проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с этим правонарушением, организация должна освобождаться от административной ответственности. Такое же правило будет действовать и в случаях, когда в отношении этих юридических лиц имело место вымогательство. Однако новые основания освобождения от административной ответственности не будут распространяться на правонарушения, совершенные в отношении иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций при осуществлении коммерческих сделок.

Прокуратура Республики Татарстан в текущем году активизировала работу по привлечению к административной ответственности юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени

юридического лица. Так, в июне 2016 г. ГАУЗ «Зеленодольская центральная районная больница» проводила электронный аукцион на техническое обслуживание и эксплуатацию тринадцати больничных лифтов. Заявки на участие в торгах подали две организации: ООО «АДМ-лифт Сервис» и ОАО «Зеленодольское предприятие «Лифт». В дальнейшем учредитель ООО «АДМ-лифт Сервис» предложил представителю ОАО «Зеленодольское предприятие «Лифт» выплатить ему незаконное вознаграждение в размере 120 тыс. руб. за отказ от участия представляемого им предприятия в аукционе. После получения денег представитель ООО «АДМ-лифт Сервис» задержан сотрудниками правоохранительных органов. Действия злоумышленника квалифицированы по ч. 6 ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп). В ноябре 2017 г. он осужден к двум годам лишения свободы условно, с испытательным сроком 1 год 6 месяцев. По данному факту прокуратура возбудила в отношении юридического лица – ООО «АДМ-лифт Сервис» дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ. В марте 2018 г. мировой суд назначил предприятию наказание в виде штрафа в размере 1 млн руб. Аналогичный факт установлен отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Республики Татарстан при проведении проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в ООО «ТКС-Контакт». Установлено, что при проведении электронного аукциона на содержание стационарных и сетевых модульных общественных туалетов в летний период 2016 г. учредитель ООО «ТКС-Контакт» предложил представителю фирмы-участника отказаться от участия в аукционе за денежное вознаграждение в размере 150 тыс. руб. По данному факту прокуратура возбудила в отношении юридического лица – ООО «ТКС-Контакт» дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ. В августе 2018 г. мировой судья назначил ООО наказание в виде штрафа в размере 500 тыс. руб.

Всего за истекший период 2018 г. по инициативе прокуроров к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ привлечены 5 юридических лиц. На предприятия наложены административные штрафы на общую сумму 3 млн руб., из которых 833 тыс. руб. оплачены добровольно.

С.А. Губин,
заместитель прокурора
Республики Карелия,
кандидат юридических наук

**Проблемы прокурорского надзора
за деятельностью правоохранительных органов
в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков
посредством сети Интернет**

Не секрет, что значительный ущерб государственным интересам наносят организованные формы преступности, в том числе связанные с распространением наркотиков.

Так, согласно п. 12, 22 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, укрепление России происходит на фоне новых угроз национальной безопасности, имеющих комплексный взаимосвязанный характер. Появляются новые формы противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Обостряются угрозы, связанные с наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности.

Изложенные выше обстоятельства свидетельствуют об острой необходимости осуществления эффективной борьбы с организованными преступными формированиями. Участие органов прокуратуры в этой борьбе носит многоаспектный характер и, на наш взгляд, является ключевым. Именно органы прокуратуры, обладающие полномочиями по координации деятельности всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, полномочиями по надзору за деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, оперативно-розыскную деятельность, и администраций мест содержания задержанных, заключенных под стражу и исправительных учреждений способны консолидировать силы всех правоохранительных органов, направленные на обеспечение государственной и общественной безопасности в рассматриваемой сфере общественных отношений¹.

¹ Губин С.А. Проблемы прокурорского надзора на этапе окончания предварительного расследования преступлений, совершенных организованными преступными формированиями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 4.

Все больше синтетических наркотиков попадает в незаконный оборот. Если в 2014 г. доля изъятой синтетики составляла 12%, то в 2016 г. – 16%, а в январе 2017 г. – уже 22%. Такую статистику привел на заседании Государственного антинаркотического комитета Министр внутренних дел России Владимир Колокольцев¹.

В свою очередь анализ, проведенный прокуратурой Республики Карелия, показал, что с 2012 г. наметилась тенденция к росту числа лиц, состоящих на учете с диагнозом «наркомания», а также лиц, обратившихся в органы здравоохранения с диагнозом «употребление наркотиков с вредными последствиями». Число лиц первой категории выросло в период 2013–2016 гг. с 265 до 313, второй – со 111 до 226.

Вместе с тем приведенные цифровые показатели не отражают реальную картину наркопотребления, поскольку значительная часть потребителей длительное время остается вне поля зрения медицинских учреждений. В первую очередь это связано с изменением структуры нелегального рынка наркотиков в республике. В последнее время широкое распространение получили новые виды синтетических наркотиков (далеко не всегда выявляемые при медицинском освидетельствовании), доля которых на наркорынке республики составляет до 85%, что значительно выше общероссийских статистических данных, приведенных выше. В связи с этим с наркорынка фактически вытеснены традиционные виды наркотических средств (марихуана, героин и т.д.). Данная конъюнктура обусловлена более низкой ценой на синтетику, а также более эффективными и безопасными в плане выявления правоохранительными органами схемами распространения наркотиков с использованием сети Интернет.

С учетом склонности молодого поколения к использованию в повседневной жизни новейших электронных устройств, обладания навыками работы с различными мессенджерами (например, «Telegram», «Jabber», «ICQ» и др.) в сети Интернет отмечается широкая вовлеченность молодежи как в наркопотребление, так и в наркоторговлю.

¹ Фалалеев М. МВД предлагает усилить ответственность за пропаганду, рекламу наркотиков в Интернете: Ловили «дурь» Сетью // Рос. газ. 2017. 26 июня.

Существенно увеличилось число несовершеннолетних с зависимостью от психостимуляторов. В 26 регионах отмечено превышение среднероссийского показателя отравления наркотиками среди подростков, из них в 12 субъектах – в два и более раза. При этом почти половина таких случаев приходится на курительные смеси¹.

При этом в Карелии отмечались неединичные случаи летального исхода от употребления курительных смесей.

С целью более детального изучения обозначенной проблемы ниже остановимся на методике наркоторговли с использованием сети Интернет.

Итак, основной особенностью этого вида наркоторговли является отсутствие личных контактов между продавцом и покупателем, а также между соучастниками преступлений, как правило, между участниками организованных преступных формирований. Более того, личные контакты напрямую запрещаются руководителями преступных организаций. Обмен информацией происходит в сети Интернет с использованием мессенджеров (программ по обмену короткими сообщениями) и иных программ по обмену информацией, обладающих высокой степенью защиты от постороннего доступа, с часто сменяемыми паролями и кодами. Кроме того, инструкции предписывают использование в работе электронных устройств без возможности вычисления местоположения с использованием программ геолокации и определения пользователя по IP-адресу.

Покупатель получает информацию из различных источников: интернет-реклама, общение в кругу сверстников, надписи на фасадах домов и тротуарах и др. Через сайт либо мессенджер покупатель осуществляет заказ наркотика и получает от оператора номер QIWI-кошелька (платежная электронная система, которая позволяет осуществлять платежи с мобильного телефона либо через терминалы, установленные в общественных местах), на который необходимо перевести деньги. После отправления денег покупатель сообщает оператору номер перевода и при его подтверждении получает указание на место, где сокрыт тайник с

¹ Фалалеев М. МВД предлагает усилить ответственность за пропаганду, рекламу наркотиков в Интернете: Ловили «дурь» Сетью // Рос. газ. 2017. 26 июня. С. 2.

наркотическим веществом (далее – закладка). Как правило, указываются укромные места в подъездах домов, под заброшенными автомобилями, в подвальных помещениях и т. д., где покупатель и изымает закладку.

Таким образом, отсутствует непосредственный контакт между сбытчиками наркотических средств и покупателями, что делает невозможным проведение стандартных оперативно-розыскных мероприятий: прослушивание телефонных переговоров, проверочная закупка и наблюдение, как правило, используемых оперативными службами при фиксации фактов сбыта наркотических средств обычным способом, т.е. при передаче наркотика из рук в руки.

Особенностью построения преступных организаций также является отсутствие личных контактов между их членами. Схема обмена информацией аналогична – через сеть Интернет с помощью мессенджеров.

Ведущим координатором преступной деятельности является так называемый оператор, который организует работу интернет-магазина. На сайтах распространяется реклама о предоставлении работы, и лица, как правило, из числа молодежи, откликнувшись на предложение, вовлекаются в преступную деятельность. Процесс вербовки, доведение инструкций также происходит дистанционно – в виртуальном интернет-пространстве. Оплата сделанная, зависит от количества произведенных закладок. Перевод денег за работу осуществляется на банковские карты, оформленные на третьих лиц.

Низовое звено – закладчики по указаниям оператора изымают из тайника мелкооптовые партии наркотических средств и раскладывают их в пределах населенного пункта в объеме разовых доз, сообщая оператору координаты закладок (которые впоследствии доводятся до покупателей).

Далее в иерархии следует сеть закладчиков более крупных объемов наркотических средств и изготовителей готового вещества из концентрата. Крупнооптовый закладчик получает большую партию наркотиков – до нескольких десятков килограмм концентрата в тайнике и перемещает его по различным субъектам Российской Федерации.

Деятельностью всех перечисленных лиц руководит оператор – направляет оптовых закладчиков в регионы по мере имеющегося спроса, получает и передает от звена к звену информацию о координатах закладок, решает вопросы оплаты за произведенные закладки и иные текущие вопросы. Свою деятельность, как правило, оператор осуществляет из-за рубежа.

Во главе преступных синдикатов стоят так называемые учредители интернет-магазинов, которые курируют деятельность операторов, через бухгалтеров сообществ направляют денежные потоки, распределяют преступную выручку, совершенствуют схемы наркоторговли и осуществляют иные функции по руководству организованным преступным сообществом.

Главный мотив вовлечения молодежи в преступную деятельность – высокий доход. Рядовой закладчик при средней интенсивности работы получает до 100 тыс. руб. в месяц. Помимо этого, возмещаются расходы на приобретение недорогого автомобиля, его заправку, аренду квартир и гаражных боксов, где производится изготовление, фасовка и хранение наркотических средств, и другие расходы. В рамках преступной организации возможен карьерный рост с более высокой оплатой. Например, крупнооптовый закладчик за свою преступную деятельность получает 300–500 тыс. руб. ежемесячно, в зависимости от количества выездов в регионы.

Основной особенностью данных организованных преступных формирований является их построение по сетевому принципу, при котором изоляция участника преступной организации или даже организованной группы в составе этой организации не наносит существенного ущерба организованному преступному формированию, интернет-магазин продолжает свое функционирование. Отсутствие личных контактов между членами преступного сообщества, использование вышеописанных методов конспирации значительно осложняют работу по выявлению всех фигурантов, а особенно лиц из числа организаторов и руководителей данной преступной деятельности даже в случае сотрудничества с отдельными ее участниками в рамках досудебного соглашения.

Стандартной ошибкой правоохранительных органов как раз является выявление и пресечение деятельности лишь рядовых и мелкооптовых закладчиков. В данном случае интернет-магазин

продолжает свое функционирование без какого-либо ущерба, вышедшие из преступного участия лица заменяются новыми: либо вербуются через Интернет, либо переводятся из другого региона страны.

Так, на первоначальном этапе расследования уголовного дела по факту распространения наркотиков более чем в 40 субъектах Российской Федерации к уголовной ответственности были привлечены лишь лица из числа мелких и мелкооптовых закладчиков, осуществлявших свою деятельность на территории Петрозаводска. Проведенные в прокуратуре республики совещания с предварительным изучением материалов уголовного дела показали, что работа по делу носит бессистемный характер. Несмотря на имеющиеся оперативные наработки, следственные мероприятия, направленные на установление иных соучастников преступления, в том числе организаторов и руководителей организованного преступного формирования, не проводились. Вследствие указанных просчетов, несмотря на то что срок расследования по делу составлял более 1 года, интернет-магазин продолжал свое функционирование.

После внесенного на имя министра внутренних дел республики представления работа по делу была переориентирована, и, как следствие, в результате проведения комплекса следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в одном из соседних субъектов был задержан житель Поволжья, в автомобиле которого было обнаружено и изъято из него свыше 20 кг концентрата наркотического вещества (по предварительным подсчетам, несколько млн разовых доз). Задержанное лицо являлось межрегиональным курьером и по указанию руководителей преступной организации занималось перевозкой крупных партий наркотиков в субъекты европейской части страны. В настоящее время работа по установлению руководителей и организаторов интернет-торговли наркотиками продолжается.

Необходимо отметить, что ход расследования дел данной категории требует особого контроля со стороны прокуратуры. В силу их специфики нередко возникают проблемы взаимодействия между следственными и оперативными службами. Деятельность этих подразделений должна быть нацелена на основной результат –

прекращение работы интернет-магазина путем установления и изобличения всех фигурантов преступной деятельности.

По делам данной категории в прокуратуре республики неоднократно проводились оперативные совещания с участием руководителей следственных и оперативных подразделений, а также следователей и оперативных работников. Детально обсуждались планируемые мероприятия, уточнялись цели и задачи. Принятые совместные решения фиксировались в соответствующем протоколе, который направлялся для исполнения в заинтересованные ведомства. За исполнением мероприятий был установлен контроль. В случае существенных просчетов в работе вносились требования и представления.

Например, в ходе расследования одного из уголовных дел была выявлена волокита и пассивная работа. Изучение его материалов показало, что причиной этого послужили организационные просчеты – несмотря на необходимость производства большого количества следственных действий в сжатые сроки, число следователей, входящих в состав следственной группы, было явно недостаточным. Эти же лица от расследования иных дел не освобождались. Как следствие, фигуранты, готовые к сотрудничеству, месяцами не допрашивались, важные вещественные доказательства (телефоны, компьютеры) не осматривались, информация, содержащаяся в них, не анализировалась. Все это значительно осложняло и оперативную работу, направленную на выявление организаторов и руководителей организованного преступного сообщества.

По внесенному представлению к строгой дисциплинарной ответственности были привлечены руководители Следственного управления МВД по Республике Карелия, следственная группа усилена.

Общие проблемные вопросы в течение 2015–2017 гг. дважды обсуждались на координационных совещаниях и один раз в формате межведомственного совещания. В целом приведенный комплекс надзорных мероприятий способствовал повышению уровня противодействия распространению наркотиков при помощи сети Интернет.

Таким образом, специфика деятельности интернет-синдикатов, нередко осуществляющих свою деятельность из-за рубежа, требует от следственных и оперативных подразделений эффек-

тивной работы при высоком уровне взаимодействия как между собой, так и с другими правоохранительными и контролирующими органами, использования новых средств и методов работы, в том числе в интернет-пространстве. При выполнении этой задачи ведущую роль играют органы прокуратуры, которые, обладая полномочиями по координации деятельности всех правоохранительных органов, обязаны нацелить их работу прежде всего на выявление и пресечение деятельности организаторов и руководителей интернет-магазинов с целью прекращения их работы и привлечения виновных лиц к строгой уголовной ответственности.

О.В. Смирнова,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Некоторые вопросы участия прокурора в суде по гражданским делам в порядке части 3 статьи 45 ГПК РФ

К лицам, участвующим в деле, в соответствии со ст. 34 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) относится и прокурор. Его полномочия в гражданском судопроизводстве на разных этапах развития общества не всегда были одинаковы.

В советский период они были достаточно широкими. Он имел право обратиться в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан. Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела было обязательно в случаях, когда это предусматривалось законом или когда необходимость такого участия в гражданском деле была признана судом. Прокурор был обязан во всех

стадиях гражданского судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили¹.

Иными словами, имело место самое широкое участие прокурора в гражданском судопроизводстве, поскольку он осуществлял надзор за законностью действий всех субъектов гражданско-процессуальных правоотношений, включая суд.

С принятием и введением в действие с 1 февраля 2003 г. ГПК РФ объем полномочий прокурора изменился в сторону их ограничения.

Однако, несмотря на изменение процессуального статуса прокурора в гражданском судопроизводстве по сравнению с советским периодом, его участие в гражданском процессе и тогда, и в настоящее время является одной из существенных гарантий вынесения судами законных и обоснованных решений по делу.

В целях эффективного осуществления своих полномочий по обеспечению участия в судах в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор должен хорошо знать не только ведомственные правовые акты, законодательство, регулирующие соответствующие правоотношения, но и судебную практику.

Анализ практики участия прокуроров в рассмотрении дел судами свидетельствует о том, что по некоторым категориям гражданских дел у прокуроров иногда возникают сложности с определением юридически значимых обстоятельств.

В рамках данной статьи хотелось бы остановиться лишь на некоторых вопросах, связанных с участием прокурора в рассмотрении судами дел о выселении из жилых помещений бывших членов семьи собственника жилого помещения в случае прекращения семейных отношений с ним.

В соответствии с ранее действовавшим жилищным законодательством² право пользования жилым помещением членов семьи собственника прекращалось только в случае, если сами члены семьи отказывались от права пользования либо на основании судебного решения о выселении в порядке ст. 98 ЖК РСФСР по требованию собственника, в случае систематического нарушения

¹ См. ст. 12, 41 Гражданского процессуального кодекса РСФСР.

² См. Жилищный кодекс РСФСР.

правил проживания и невозможности дальнейшего проживания в одном жилом помещении с ними других лиц, если меры предупреждения и иного общественного воздействия оказались безрезультатными.

Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ) данный вопрос урегулирован несколько по-иному. Так, согласно ч. 4 ст. 31 ЖК РФ при прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования жилым помещением прекращается, если соглашением между собственником и бывшим членом его семьи не установлено иное.

В данном случае прежде всего следует установить, кто является собственником жилого помещения, когда и по каким основаниям оно было приобретено в собственность, а также не находится ли оно в общей совместной собственности истца и ответчика.

Далее подлежат выяснению основания и условия приобретения ответчиком права пользования жилым помещением, из которого он может быть выселен. При установлении данного обстоятельства прокурору следует принять во внимание положение, содержащееся в п. 2 ст. 292 ГК РФ, о том, что переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом.

Кроме того, при исследовании вопроса о прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения необходимо также учитывать, что ст. 31 ЖК РФ определены две категории граждан, которые могут проживать совместно с собственником.

В первую категорию входят граждане, относящиеся к членам семьи собственника (супруг, дети, родители собственника, т.е. лица, состоящие с ним в семейных отношениях, регулируемых нормами Семейного кодекса Российской Федерации). Следует иметь в виду, что супругами считаются лица, брак которых зарегистрирован в органах записи актов гражданского состояния. Прокурору необходимо учитывать также разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении

Жилищного кодекса Российской Федерации»¹ (далее – Пленум) о том, что для признания названных лиц, вселенных собственником в жилое помещение, членами его семьи достаточно установления только факта их совместного проживания с собственником в этом жилом помещении и не требуется установления фактов ведения ими общего хозяйства с собственником жилого помещения, оказания взаимной материальной и иной поддержки.

Ко второй категории относятся другие родственники независимо от степени родства. Например, бабушки, дедушки, братья, сестры, тети, племянники, племянницы и др., а также нетрудоспособные иждивенцы как самого собственника, так и членов его семьи. В исключительных случаях и иные граждане, например лицо, проживающее совместно с собственником без регистрации брака, если они вселены собственником жилого помещения в качестве членов своей семьи. Важно подчеркнуть, что в данном случае для признания перечисленных лиц членами семьи собственника жилого помещения требуется не только установление юридического факта вселения их последним в жилое помещение, но и выяснение содержания волеизъявления собственника на их вселение в качестве членов своей семьи. В частности, вселялось ли им лицо для проживания в жилом помещении как член его семьи или жилое помещение предоставлялось для проживания по иным основаниям. Например, в безвозмездное пользование, по договору найма. При этом необходимо иметь в виду, что семейные отношения характеризуются взаимным уважением и взаимной заботой членов семьи, их личными неимущественными и имущественными правами и обязанностями, общими интересами, ответственностью друг перед другом, ведением общего хозяйства. Такие отношения прекращаются в связи с фактическим прекращением в силу жизненных обстоятельств ведения общего хозяйства, несения совместных расходов, оказанием взаимной помощи и т.д.

При решении вопроса о том, кого следует понимать под бывшим членом семьи собственника, прокурору следует обратиться к постановлению от 02.07.2009 № 14, в котором указано,

¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

что по смыслу ч. 1 и 4 ст. 31 ЖК РФ к бывшим членам семьи собственника жилого помещения относятся лица, с которыми у собственника прекращены семейные отношения. В свою очередь, под прекращением семейных отношений между супругами следует понимать расторжение брака в органах записи актов гражданского состояния, в суде, признание брака недействительным. Отказ от ведения общего хозяйства иных лиц с собственником жилого помещения, отсутствие у них с собственником общего бюджета, общих предметов быта, неоказание взаимной поддержки друг другу и т.п., а также выезд в другое место жительства могут свидетельствовать о прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения, но должны оцениваться в совокупности с другими доказательствами, представленными сторонам.

Хотелось бы особо обратить внимание на то, что вопрос о признании лица бывшим членом семьи собственника жилого помещения при возникновении спора решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела.

Кроме того, с учетом требований ч. 1 ст. 31 ЖК РФ прокурорам следует иметь в виду, что поскольку ведение общего хозяйства между собственником жилого помещения и лицом, вселенным им в данное жилое помещение, не является обязательным условием признания его членом семьи собственника жилого помещения, то и отсутствие ведения общего хозяйства собственником жилого помещения с указанным лицом либо прекращение ими ведения общего хозяйства (например, по взаимному согласию) само по себе не может свидетельствовать о прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения. Указанное обстоятельство также должно оцениваться судом в совокупности с другими доказательствами, представленными сторонами по делу.

Хотелось бы обратить внимание на такое важное обстоятельство, которое следует учитывать прокурору при оценке доказательств, что регистрация лица по месту жительства по заявлению собственника жилого помещения или ее отсутствие не являются определяющим обстоятельством для решения вопроса о признании его членом семьи последнего. В данном случае наличие или отсутствие у лица регистрации в жилом помещении яв-

ляется лишь одним из доказательств по делу, которое подлежит оценке судом наряду с другими доказательствами согласно требованиям ст. 67 ГПК РФ.

При подготовке прокурором заключения по делу следует обратить внимание на положение, содержащееся в ст. 19 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым действие положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации данного жилого помещения указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим, если иное не установлено законом или договором.

Следующим юридически значимым обстоятельством является наличие либо отсутствие оснований для сохранения за бывшим членом семьи собственника права пользования спорным жилым помещением на определенный срок. ЖК РФ предусматривает сохранение права бывшего члена семьи собственника жилого помещения пользоваться этим жилым помещением в течение определенного срока на основании решения суда. Причем суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию.

В соответствии с ч. 5 ст. 31 ЖК РФ по истечении срока пользования жилым помещением, установленного решением суда, соответствующее право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается, если иное не установлено соглашением между собственником и данным бывшим членом его семьи. До истечения указанного срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается одновременно с прекращением права собственности на данное жилое помещение этого собственника или, если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права, на основании решения суда.

В целях установления полноты юридически значимых обстоятельств следует также выяснять вопросы, связанные с наличием либо отсутствием оснований для удовлетворения требова-

ния бывшего члена семьи собственника жилого помещения об обеспечении бывшего члена семьи собственника жилого помещения иным жилым помещением. В целях получения данной информации необходимо исследовать имущественное положение, обеспеченность иным жилым помещением как бывшего члена семьи собственника, так и собственника жилого помещения; истечение срока пользования жилым помещением, установленного ранее решением суда, и отсутствие соглашения между собственником и бывшим членом его семьи о сохранении права пользования жилым помещением (ч. 5 ст. 31 ЖК РФ).

Необходимыми письменными доказательствами в данном случае могут являться правоустанавливающие документы на спорное жилое помещение; документы, содержащие соответствующие сведения об условиях вселения ответчика, например письменное соглашение, брачный договор, заявление собственника жилого помещения в органы регистрационного учета, выписки из домовой книги, а также другие документы.

Установление прекращения отношений, являющихся семейными с жилищно-правовой точки зрения, осуществляется, как правило, на основании свидетельских показаний. Доказательствами, характеризующими обеспеченность жильем и имущественное положение истца и ответчика, могут являться правоустанавливающие документы на жилое помещение, справки, копии деклараций о доходах, а также наличие банковских вкладов.

В рамках данной статьи не представляется возможным более подробно осветить все юридически значимые обстоятельства, подлежащие установлению в процессе рассмотрения судом спора о выселении бывших членов семьи собственника жилого помещения, так как в зависимости от обстоятельств конкретного дела в качестве таковых могут выступать и другие обстоятельства. В данном случае автор имел своей задачей обратить внимание прокуроров лишь на существенные аспекты, связанные с определением юридически значимых обстоятельств по делам о выселении граждан по конкретному основанию.

М.В. Маматов,
заведующий отделом
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Актуальные вопросы выявления прокурорами распространения в Интернете запрещенной информации

Противодействие распространению в Интернете опасного контента является важным направлением работы компетентных органов, призванных оградить общество от деструктивных явлений соответствующего генеза.

За пять лет действия Федерального закона от 28.07.2012 № 139-ФЗ, определившего современную конфигурацию механизма ограничения доступа к интернет-ресурсам с противоправным контентом, в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, внесены и заблокированы 275 тыс. ресурсов, из которых 97 тыс. – в судебном порядке¹. Причем около 80 тыс. судебных постановлений, поступивших к началу 2018 г. в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор), были вынесены по инициативе прокуроров².

В ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» законодатель определил, что запрещенной является информация, направленная на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иная информация, за распространение которой предусмотре-

¹ В Роскомнадзоре назвали число заблокированных за пять лет сайтов. URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreenews/597ace6f9a7947786110a9ff#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top_stories_brief_news\]](https://www.rbc.ru/rbcfreenews/597ace6f9a7947786110a9ff#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 17.01.2018).

² Обзор реализации прокурорами полномочий по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет (направлен письмом первого заместителя Генерального прокурора РФ от 13.02.2018 № 74/1-12-2018).

на уголовная или административная ответственность. С этим коррелируют положения ст. 15¹ указанного закона, которыми определены основания и процедура запрета распространения информации в Интернете в судебном и во внесудебном порядке.

В настоящее время прокуроры добиваются пресечения случаев распространения в Интернете информации, склоняющей к коррупции, наркомании и алкоголизму, пропагандирующей насилие и жестокость, а также способы уклонения от военной службы, содержащей сведения по приобретению подделок официальных документов (удостоверений сотрудников правоохранительных органов, водительских удостоверений, медицинских справок и др.), о незаконном игорном бизнесе под видом оказания услуг и незаконной реализации лекарственных средств, медицинских изделий, алкогольной продукции и др.¹

Разумеется, такую работу предваряет выявление соответствующей информации, с учетом характера которой и нормативных требований определяется алгоритм дальнейших действий прокуроров. Это важный этап, имеющий решающее значение для результативной прокурорской деятельности.

Практика показывает, что выявление в Интернете запрещенной информации, как правило, обеспечивается результатами систематического мониторинга прокурорами информационно-коммуникационных сетей, а также рассмотрения поступающих в органы прокуратуры обращений, анализа сигналов иных органов власти, СМИ и др. При этом предполагается охват широкого круга источников с тем, чтобы обеспечить быстроту реагирования и своевременно оградить общество от опасного интернет-контента.

Важно обратить внимание на постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12.02.2016 № 304-АД15-19173, где отмечено, что характер возложенных на органы прокуратуры публичных функций, связанных с поддержанием правопорядка и обеспечением своевременного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и их объединений, предполагает, что орга-

¹ Шамишина О.Г. Противодействие распространению запрещенной информации в средствах массовой информации в сети Интернет средствами прокурорского надзора // Всерос. совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: сб. материалов семинара по обмену опытом / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2015.

ны прокуратуры должны адекватно реагировать с помощью всех доступных им правовых средств на ставшие известными факты нарушения законов независимо от источника информации, включая сведения, полученные прокурором самостоятельно на законных основаниях. А потому суд усмотрел, что в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями, но и в инициативном порядке.

Более того, в постановлении высшего судебного органа от 28.04.2015 № 310-АД14-5246 указано, что положения п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре не ограничивают компетенцию прокурора в решении вопроса о наличии оснований для принятия необходимых мер¹, а значит, не предрешают обязательное предварительное изучение каждого факта нарушения исключительно посредством такого процедурно упорядоченного полномочия, как проверка исполнения законов (подтверждено и научными исследованиями²). Это согласуется с правовым мнением Конституционного Суда Российской Федерации, отметившего, что поскольку указанная норма действует во взаимосвязи с иными нормами Закона о прокуратуре, при решении вопроса о проведении прокурорской проверки исполнения законов и принятии мер прокурорского реагирования должностные лица прокуратуры обладают дискрецией, т.е. возможностью действовать в зависимости от обстоятельств, что, однако, не предполагает произвольное осуществление данными лицами своих полномочий (определение от 25.10.2016 № 2175-О).

Разделяя это мнение, важно отметить, что мониторинг информации, проводимый в целях выявления нарушений, не является

¹ Аналогию в этой связи также можно провести с судебной оценкой факта выдачи в мае 2016 г. Управлением Роспотребнадзора по Красноярскому краю предписания об устранении выявленных нарушений хозяйствующему субъекту, который в последующем стал его оспаривать, полагая, что этому обязательно должна была предшествовать «регламентированная процедура проведения проверки». Не усмотрев признаков нарушений в действиях контролирующего органа, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в определении от 31.01.2018 по делу № 302-КГ17-13396 одновременно указала, что проведение проверок не является единственной формой государственного контроля (надзора).

² *Теоретические* и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут, М.В. Маматов и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 22–23.

синонимом проверки исполнения законов, хотя и имеет элементы проверочной деятельности. Кстати, подобную интерпретацию не отвергают ни Закон о прокуратуре, ни постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П. Более того, иное понимание в значительной мере препятствовало бы применению процессуальных средств противодействия распространению в Интернете запрещенной информации, потенциал которых при этом ограничивался бы искусственно и был несопоставим по темпам с возможностью появления такого рода информации.

Учитывая, что ручной режим установления случаев распространения в Интернете опасной информации недостаточно эффективен ввиду его несоответствия скорости появления нового запрещенного контента (в том числе из-за обхода блокировок злоумышленниками), в отдельных региональных прокуратурах особое внимание уделяется повышению технологических возможностей в выявлении соответствующей информации, а также для обеспечения оперативного информационного взаимодействия с Роскомнадзором, некоторой автоматизации процесса ее блокирования в судебном порядке.

Например, с июля 2015 г. начала функционировать разработанная по инициативе прокуратуры Республики Татарстан¹ «Система противодействия правонарушениям в Интернете I.C.M.» (illegalcontentmanager; далее – система), аккумулирующая интеллектуальный и правовой опыт работы прокуроров этого субъекта Российской Федерации в анализируемой сфере. Цель системы – автоматизировать все необходимые подготовительные процессы, начиная от поиска такого рода материалов в Интернете и до оформления необходимой для ее блокировки документации².

Указанная система выполняет следующие основные задачи: 1) поиск и отсеивание нерелевантных материалов; 2) автоматизи-

¹ Прокуратура Татарстана реализует республиканский проект по противодействию правонарушениям в сети Интернет. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-999744> (дата обращения: 04.08.2018).

² Отведение роботам роли технического ассистента, который готовит документы для юристов, в полной мере соответствует современным представлениям о перспективах развития юридической профессии. URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5afc10339a79470334173225#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top_stories_brief_news](https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5afc10339a79470334173225#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news) (дата обращения: 04.08.2018).

рованная отправка сообщений в Роскомнадзор (если не требуется судебное решение) или распечатка сформированных документов для обращения в суд; 3) предоставление статистики о проделанной работе системы и пользователей, что систематизирует такую работу. Фактически система представляет собой веб-интерфейс – сайт, зайдя на который и авторизуясь можно получить доступ к тому или иному функционалу. В настоящее время система работает по 12 категориям запрещенного интернет-контента: суицид, наркотики, экстремизм, порнография, азартные игры, детская порнография, поддельные документы, оказание интимных услуг, незаконный оборот оружия, мошенничество с банковскими картами, незаконная реализация алкоголя, незаконная реализация лекарств (в 2018 г. планируется запустить еще две категории: «Коррупция» и «Браконьерство»). При этом система охватывает более 10 тыс. провайдеров по всей России.

В мае 2018 г. введен в эксплуатацию дополнительный модуль «Участие общественности в блокировке сайтов», который позволяет любому интернет-пользователю при обнаружении незаконного, по его мнению, сайта отправить ссылку на него в систему, которая после анализа содержания сайта и при выявлении запрещенного контента автоматически направляет сведения о нем в Роскомнадзор, а если для блокировки требуется решение суда, составляет документы в суд для их последующего направления прокурорами городов и районов (в настоящее время ведется работа по включению в систему функции автоматического направления ссылок при их обработке в органы внутренних дел для проведения проверок в рамках оперативной работы).

Всего по состоянию на август 2018 г. системой выявлено 74,1 тыс. интернет-страниц с возможными признаками наличия запрещенной информации. Около 42,2 тыс. страниц обработаны оператором, из них 22,5 тыс. страниц признаны содержащими запрещенные материалы и направлены в Роскомнадзор, из которых 5,1 тыс. заблокировано по требованию Роскомнадзора¹.

¹ Прокуратура Республики Татарстан закрыла в России более 5 тысяч запрещенных сайтов. URL: <http://rt-online.ru/prokuratura-rt-zakryla-v-rossii-bolee-5-tysyach-zapreshhennyh-sajtov> (дата обращения: 04.08.2018).

Согласно информационному письму заместителя прокурора Нижегородской области от 16.07.2018 № 7-08-2018 «О результатах анализа практики ограничения доступа к Интернет-ресурсам с противозаконным содержанием» 11 июня 2018 г. информационно-аналитический комплекс «Система противодействия правонарушениям в Интернете ICM (IlegalContentManager) 2.0» установлен на 5 персональных компьютерах прокуратуры Нижегородской области, и последующую работу, направленную на выявление и пресечение фактов размещения в Интернете противоправного контента, предполагается осуществлять на его основе.

Необходимо упомянуть и другие примеры использования автоматизированных электронных алгоритмов и помощи общественности для выявления нарушений в Интернете.

Так, с декабря 2016 г. контроль за соблюдением операторами связи требований по ограничению доступа к информации, распространение которой на территории Российской Федерации запрещено, осуществляется Роскомнадзором с использованием автоматизированной системы «Ревизор» (далее – АС), которая позволяет добиться значительного снижения числа фактов игнорирования требований о блокировании противоправного интернет-контента (если за 11 месяцев 2016 г. – до введения АС в постоянную эксплуатацию – было возбуждено 478 дел об административных правонарушениях (принято 409 судебных решений об удовлетворении исковых требований Роскомнадзора), то за один декабрь этого года – 194 дела). В настоящее время указанной АС контролируется 99,6% операторов связи, оказывающих услуги доступа к Интернету¹.

Бороться с нарушениями в виртуальной среде помогает межрегиональное молодежное общественное движение «Кибердружина»², созданное в 2011 г. и объединяющее более 20 тыс. добровольцев по всей России. Основной упор организация делает на профилактическую работу с молодежью, разъяснение ответственности за распространение информации противоправного содержания. Активисты просматривают социальные сети и видеохостинги, выявляют детские суицидальные группы, пропаганду наркотиков,

¹ Публичный доклад Роскомнадзора за 2016 год. URL: https://rkn.gov.ru/press/annual_reports (дата обращения: 06.08.2018).

² Недетские развлечения: чем опасен Интернет для детей. URL: <https://kazved.ru/article/85396.aspx> (дата обращения: 04.08.2018).

порнографию, неонацистские и экстремистские сообщества, так называемые группы «около футбола», которые пропагандируют нездоровый фанатский дух (за всю историю работы этой организации по ее инициативе заблокировано более 10 тыс. интернет-ссылок).

Следует также учитывать стремление федерального законодателя усовершенствовать правовую регламентацию в сфере деятельности такого рода объединений граждан¹.

Прокурорам в своей работе важно обратить внимание на существенный потенциал таких организаций, что имеет особую актуальность в условиях активного применения различных информационных приемов с целью формирования у молодежи протестных настроений и деструктивных взглядов².

Взаимодействие с общественностью требует, прежде всего, своевременного реагирования правовыми средствами на каждый поступающий сигнал о распространении в Интернете опасного контента, а при упущенном времени – на последствия (например, по результатам расследования случаев нападений в январе 2018 г. на учителей и учеников в российских школах установлено, что все они связаны с посещением детьми сайтов о так называемых «колумбайнерах» – последователях американских школьников, напавших на одноклассников в 1999 г., причем администрации соответствующих российских школ, а также некоторые ученики и учителя заранее знали о готовящихся нападениях, но не поверили в это³).

Важно устранять условия для распространения опасной информации, что среди прочего можно связывать с пресечением возможности анонимного доступа к Интернету посредством использования «серых» идентификационных модулей абонентов связи (в обиходе чаще именуются SIM-картами), посредством ко-

¹ В Госдуме подготовили законопроект о создании кибердружины. URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bdc135d9a79471bce1f2b7a#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top_stories_brief_news](https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bdc135d9a79471bce1f2b7a#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news) (дата обращения: 08.11.2018).

² Патрушев Н.П. предложил сформировать из волонтеров «интернет-дружины». URL: <https://rg.ru/2018/04/11/reg-skfo/patrushev-predlozhit-sformirovat-iz-volonterov-internet-druzhiny.html> (дата обращения: 04.08.2018).

³ Глава СК: администрации школ знали о готовящихся нападениях в январе. URL: <https://rg.ru/2018/02/06/glava-sk-administracii-shkol-znali-o-gotoviashchihsia-napadeniiiah-v-ianvare.html> (дата обращения: 04.08.2018).

торых совершаются многие правонарушения, в том числе распространяется в Интернете опасная информация. Причем анонимное использование SIM-карт зачастую как укрепляет злоумышленников в противоправных замыслах, так и усложняет проведение оперативно-розыскных мероприятий, поскольку затрудняет быструю идентификацию абонента или делает ее невозможной.

По данным Роскомнадзора¹, за 2017 г. оборот «серых» SIM-карт увеличился более чем в три раза: совместно с представителями МВД России изъято более 106,5 тыс. незаконно распространяемых SIM-карт (нарушения были связаны с заключением договоров об оказании услуг мобильной связи неуполномоченным лицом, с продажей SIM-карт без заключения договора и предъявления покупателем документа, удостоверяющего личность, и др.). На наш взгляд, соответствующая проблема требует особого внимания прокуратуры и иных компетентных органов, а по отдельным аспектам – возможно даже законодателя².

Таким образом, работа по противодействию распространению в Интернете запрещенной информации предполагает наряду с выявлением подобной информации также установление причин и условий, этому способствующих. Полученные данные служат основой для подготовки мотивированного и обоснованного обращения прокурора в суд или принятия иных мер реагирования, залогом результативности такой работы.

¹ Цит. по: Сотовые операторы начали проверять владельцев серых сим-карт. URL: [https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/04/2018/5ac389559a79472a515b2932#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top_stories_brief_news](https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/04/2018/5ac389559a79472a515b2932#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news) (дата обращения: 04.08.2018).

² См. подробнее: *Маматов М.В., Маслов И.А.* Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования в сфере реализации идентификационных модулей абонентов (SIM-карт) // Таврический научный обозреватель. 2017. № 6 (23). С. 17–24.

И.Д. Гайнов,
профессор кафедры Казанского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Некоторые вопросы, возникающие при обращении прокурора в суд с административным исковым заявлением об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления

Надзор за законностью муниципальных нормативных правовых актов является одним из основных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Эффективность защиты конституционных прав и законных интересов граждан находится в прямой зависимости от законности принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов. Это обусловлено тем, что муниципальный уровень власти максимально близок к людям, к их реальным заботам, на что обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на заседании Совета по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г.¹

В связи с особой значимостью обеспечения законности в рассматриваемой сфере Генеральный прокурор Российской Федерации указал на обязанность прокуроров безотлагательно приносить протесты на незаконные правовые акты, а в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативных правовых актов в соответствие с законом – обращаться с заявлениями в суд².

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета по развитию местного самоуправления 05.08.2017. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 30.09.2018).

² Подпункт 4.2 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; подп. 2.2 приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Общие положения об участии прокурора в административном судопроизводстве закреплены в ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Указанная норма предусматривает возможность обращения прокурора в суд с административным иском в защиту прав, свобод, законных интересов других лиц, а также вступление прокурора в процесс и дачу им заключения по административным делам, указанным в КАС РФ и других федеральных законах (ч. 1 ст. 2, ч. 1, 7 ст. 39 КАС РФ).

Порядок обращения прокурора в суд с административным иском в защиту прав, свобод, законных интересов других лиц об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления регламентирован гл. 21 КАС РФ, в ч. 3 ст. 208 которой определено, что прокурор в пределах своей компетенции может обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод, законных интересов других лиц о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части.

Таким образом, очевидно, что предметом административного иска в указанном случае будет нормативный правовой акт органа местного самоуправления, однако отечественное законодательство не содержит соответствующего определения. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) содержит только определение муниципального правового акта. Это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер (ст. 2).

В связи с этим возникает вопрос о том, какие именно правовые акты органов местного самоуправления являются нормативными. Некоторые авторы считают, что к муниципальным нормативным правовым актам относятся только постановления главы муниципального образования по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹. Вместе с тем судебная практика показывает, что не только постановления, но и распоряжения главы муниципального образования могут быть нормативными².

Признаки, характеризующие нормативный правовой акт, перечислены в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». В частности, отмечено, что к существенным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относятся: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Таким образом, нормативными являются только те муниципальные правовые акты, которые содержат правовые нормы, направленные на урегулирование, изменение или прекращение общественных отношений, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение.

В ч. 8 ст. 213 КАС РФ названы сведения, которые должен выяснить суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта. К ним относятся сведения о том:

¹ Чащина С.И. Правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации и должностных лиц органов местного самоуправления (на примере Хабаровского края) // Конституц. и муницип. право. 2007. № 7. С. 23.

² Например, решение Мамско-Чуйского районного суда Иркутской области от 05.10.2017 № 2А-100/2017 2А-100/2017~М-122/2017 М-122/2017 по делу № 2А-100/2017.

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

По мнению А.П. Стуканова и А.К. Соловьевой¹, в указанной норме перечислены предъявляемые к нормативным правовым актам правовые требования как внешнего (формально-процессуального), так и внутреннего (содержательного) характера. Соответственно, соблюдение органом, издавшим нормативный правовой акт, названных требований является объектом прокурорской проверки при решении вопроса о законности нормативного правового акта и принятии мер прокурорского реагирования.

Еще одним важным вопросом, возникающим при рассмотрении административных исковых заявлений прокурора, является соответствие порядка опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления закону.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

¹ Предмет публично-правового спора по делам об оспаривании прокурором нормативных правовых актов в порядке КАС. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/25084> (дата обращения: 24.09.2018).

Согласно ч. 3 ст. 47 Закона № 131-ФЗ порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан. При этом в ч. 2 указанной нормы дано определение официального опубликования. Под ним понимается первая публикация полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Также отмечено, что для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

Таким образом, сегодня в качестве источника официального опубликования нормативных правовых актов муниципальные образования все чаще определяют свои официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». К этому их фактически обязывают положения ст. 10 и 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон № 8-ФЗ), в которых содержатся требования о создании официальных сайтов и размещении на них муниципальных правовых актов.

Однако в таком случае имеется необходимость дать определение официального сайта, поскольку этот критерий будет являться одним из ключевых в вопросе о том, можно ли считать муниципальный правовой акт официально опубликованным или нет.

В соответствии с п. 13 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ) сайт в сети «Интернет» представляет собой совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети «Интернет».

В соответствии с п. 5 ст. 1 Закона № 8-ФЗ официальный сайт органа местного самоуправления – это сайт в информацион-

но-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о деятельности органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат органу местного самоуправления.

Из вышеуказанных определений видно, что, во-первых, обязательным признаком официального сайта органа местного самоуправления является доменное имя, а во-вторых, права на него должны принадлежать этому органу. Что же представляет собой доменное имя?

В соответствии с п. 15 ст. 2 Закона № 149-ФЗ доменное имя – обозначение символами, предназначенное для адресации сайтов в сети «Интернет» в целях обеспечения доступа к информации, размещенной в сети «Интернет». Возникает вопрос, является ли доменное имя объектом гражданских прав. В Гражданском кодексе Российской Федерации на этот вопрос нет однозначного ответа. Так, в соответствии со ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага. А в соответствии с подп. 5 п. 2 ст. 1484 ГК РФ исключительное право на товарный знак может быть осуществлено для индивидуализации товаров, работ или услуг, в отношении которых товарный знак зарегистрирован, в частности путем размещения товарного знака в сети «Интернет», в том числе в доменном имени и при других способах адресации.

Таким образом, можно предположить, что доменное имя может являться объектом гражданских прав только в том случае, если оно является средством индивидуализации. Перечень средств индивидуализации юридических лиц фактически содержится в гл. 76 ГК РФ. К ним относятся: фирменное наименование; товарный знак и знак обслуживания; наименование места происхождения товара; коммерческое обозначение.

Как видно из приведенного перечня, доменное имя сайта муниципального образования к средствам индивидуализации отнесено быть не может. Отсюда следует, что право собственности на доменное имя сайта органа местного самоуправления не мо-

жет ему принадлежать. В таком случае применительно к сайту органа местного самоуправления речь идет не о праве собственности на доменное имя, а о регистрации доменного имени на конкретное юридическое лицо (орган местного самоуправления) и предоставлении ему права администрирования. В целях разрешения рассматриваемой проблемы необходимо внести изменения в п. 5 ст. 1 Закона № 8-ФЗ, изложив его в следующей редакции:

«5) официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления – сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, зарегистрированное на государственный орган или орган местного самоуправления. Федеральным законом может быть предусмотрено создание единого портала, на котором размещаются официальные сайты нескольких государственных органов.».

Т.В. Волкова,
судья Двенадцатого
арбитражного апелляционного суда,
доцент кафедры Саратовской
государственной юридической академии,
кандидат юридических наук

Особенности участия прокурора в рассмотрении судами земельных споров*

Уникальность предмета земельных споров – земли в широком ее понимании, обладающего повышенной экономической, экологической и социальной значимостью, предопределяет наличие определенных процессуальных особенностей процесса их рассмотрения и разрешения, одна из которых связана с участием в нем органов прокуратуры.

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509 по теме: «Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав: национальный и международный аспекты».

Специфика судебной защиты прав участников земельных отношений обусловлена обязательным наличием публичного интереса – как в самих отношениях, так и при необходимости их защиты в случае нарушения либо оспаривания. Это основывается на таком общем принципе земельного законодательства, как сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель происходит в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Судебная защита, осуществляемая специально созданной для этого ветвью государственной власти, – это одно из проявлений регулирования использования и охраны земель, или, по-другому, управления земельными ресурсами.

Для защиты публичного интереса в суде, в том числе по земельным спорам, могут принимать участие органы прокуратуры¹. Именно прокуратура как государственная структура, не имеющая своего ведомственного интереса в защите какой-либо социальной, экономической или иной отрасли, призвана обеспечить соблюдение закона и баланса частных и публичных интересов участниками земельных отношений.

Так, органы прокуратуры играют важную роль при защите публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий. Результаты надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений законодательства об особо охраняемых природных территориях, допускаемых органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, а также самими природопользователями. И данные нарушения, посягающие на публичные интересы в сфере использования особо охраняемых природных территорий, влекут необходимость его защиты прокурором, в том числе в судебном порядке².

¹ *Кряжков А.В.* Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

² *Бердинских С.В.* Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий // *Законность.* 2018. № 2.

Прокурор в судебном процессе по земельным спорам преследует цель не только удовлетворения публичного интереса, но и защиты прав и неопределенного круга лиц. В частности, решением Ленинского районного суда г. Саратова от 22.07.2015 по делу № 2-2569/2015 удовлетворены иски Саратовского межрайонного природоохранного прокурора в защиту прав неопределенного круга лиц к ООО «Экорос» о запрещении деятельности по размещению и использованию отработанной щелочи (щелочно-сернистых стоков) на земельном участке в Ленинском районе г. Саратова¹.

По нашему мнению, между данными двумя функциями участия прокурора в рассмотрении судами дел по земельным спорам – защита публичного интереса и защита прав неопределенного круга лиц – нет никаких противоречий. Более того, второе в определенной мере подразумевает и гарантирует первое, поскольку, защищая права неопределенного (т.е. максимально широкого) круга лиц, прокурор тем самым способствует удовлетворению общего (публичного) интереса в поддержании законности и правопорядка в обществе.

В гражданском и арбитражном процессе по земельным спорам органы прокуратуры могут как выступать самостоятельной стороной в иске, так и привлекаться в качестве третьих лиц.

В частности, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»² разъяснено, что прокурор вправе обратиться в суд в публичных интересах с иском о сносе самовольной постройки. Это также подтверждается в информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.12.2010 № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно п. 2 которого прокурор вправе обра-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Рос. газ., 2010. 21 мая.

таться в арбитражный суд с иском о сносе самовольной постройки в целях защиты публичных интересов.

Специалисты полагают, что отсутствие в ст. 52 АПК РФ закрепленного права прокурора обращаться в арбитражный суд с требованием о сносе самовольной постройки не лишает его права заявить в арбитражный суд требование о сносе самовольной постройки в интересах неопределенного круга лиц, в том числе граждан. Иное толкование законодательства означает, что органы прокуратуры лишены возможности реализовывать возложенные на них функции, а неопределенный круг лиц, в интересах которого прокурором было заявлено требование, – защиты своих нарушенных прав и законных интересов¹.

Органы прокуратуры также могут привлекаться к судебным разбирательствам по земельно-правовым вопросам в качестве третьих лиц, при этом их значимость в данном качестве для принятия законного и обоснованного решения нельзя недооценивать. Безусловно, бывают случаи, когда представители прокуратуры, выступая третьим лицом по земельному спору, не являются в судебное заседание и никак не выражают свою позицию относительно рассматриваемого дела. Однако иногда их действия как третьего лица способны оказать существенное влияние на исход дела.

Так, в Арбитражный суд Саратовской области обратилась Администрация муниципального образования «Город Саратов» с иском, уточненным в порядке ст. 49 АПК РФ, к обществу с ограниченной ответственностью «Экорос» об освобождении земельного участка и устранении препятствий в пользовании земельным участком. В качестве третьего лица в деле приняла участие Саратовская межрайонная природоохранная прокуратура. Прокуратура представила свой отзыв на иск, в котором она поддержала искимые требования и просила удовлетворить их в полном объеме.

Рассмотрев обстоятельства дела и приняв во внимание, в частности, отзыв Саратовской межрайонной прокуратуры, суд принял решение обязать общество с ограниченной ответственностью «Экорос» освободить земельный участок путем сноса за

¹ Воробьев С.Д. Защита прокурором публичных интересов посредством обращения в арбитражный суд с иском о сносе самовольной постройки // Законность. 2014. № 9.

свой счет в месячный срок с момента вступления в законную силу решения суда нежилого одноэтажного кирпичного здания с навесом, четыре строения из металлоконструкций, ограждение из профлиста, металлических объектов (цистерн), трансформатора, находящихся на указанном земельном участке; осуществить действия, связанные с подготовкой и получением проекта рекультивации земельного участка, а также осуществить действия, связанные с последующей реализацией проекта рекультивации земельного участка¹.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2016 по делу № А57-1717/2016 данное решение было оставлено без изменения, а поданная апелляционная жалоба – без удовлетворения².

В качестве примера значимости участия органов прокуратуры в арбитражном процессе в качестве третьего лица также можно привести судебное дело № А57-10630/2016, рассмотренное в Арбитражном суде Саратовской области.

В Арбитражный суд Саратовской области обратился глава крестьянского (фермерского) хозяйства индивидуальный предприниматель Сузгаев Игорь Иванович с исковым заявлением к Обществу с ограниченной ответственностью «Кристалл–2001», с. Клещевка, к Администрации Дубковского муниципального образования Саратовского района Саратовской области, к Администрации Саратовского муниципального района о взыскании реального ущерба и упущенной выгоды.

Определением суда от 12.07.2016 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, была привлечена Саратовская межрайонная природоохранная прокуратура. Это было обусловлено следующими обстоятельствами. На основании договора истцу на праве аренды был предоставлен земельный участок для строительства пруда по разведению рыб, расположенный на территории п. Дубки. 7 августа 2015 г. на арендуемом пруду произошло массовое отравление рыбы. По данному факту Министерством природных ресурсов и экологии Саратовской области,

¹ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 28.06.2016 делу № А57-1717/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² СПС «КонсультантПлюс».

Саратовской межрайонной природоохранной прокуратурой, Управлением Росприроднадзора по Саратовской области была проведена проверка, на результатах которой в том числе было основано решение суда.

По результатам рассмотрения дела суд решил частично удовлетворить требования Сузгаева Игоря Ивановича и взыскать с Дубковского муниципального образования в лице Администрации Дубковского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области за счет средств казны Дубковского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области в пользу истца сумму понесенных им убытков¹. Апелляционная инстанция согласилась с данным решением².

Таким образом, участие прокурора в рассмотрении судами дел по земельным спорам имеет определенную специфику, обусловленную уникальностью и повышенной общественной значимостью предмета данного вида споров. Основной его целью участия выступает необходимость защиты публичного интереса и прав неопределенного круга лиц как неотъемлемого его элемента и важнейшей гарантии. При этом в гражданском и арбитражном процессе по земельным спорам органы прокуратуры могут как выступать самостоятельной стороной в иске, так и привлекаться в качестве третьих лиц. В последнем случае данным органам следует принимать более активное участие в процессе, четко обозначать свою позицию по существу дела, что будет способствовать принятию законного и обоснованного судебного решения.

¹ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 31.01.2017 делу № А57-10630/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 по делу № А57-10630/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

Э.Р. Исламова,
доцент кафедры
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Актуальные вопросы участия прокурора в рассмотрении дел об обращении имущества служащих в доход Российской Федерации

Антикоррупционные запреты и ограничения для служащих, контроль за их соблюдением, а также применение мер ответственности за коррупционные правонарушения являются важнейшими составляющими борьбы с коррупцией в России.

Более пяти лет действует Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ), установивший обязанность служащего представить сведения не только о своих доходах, но и о расходах и источниках получения средств в случаях, если общая сумма указанных сделок, совершенных в течение календарного года, предшествующего году представления сведений о расходах, превышает общий доход служащего, его супруга (супруги), несовершеннолетних детей за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Непредставление служащим сведений, подтверждающих законность приобретения им и членами семьи имущества, влечет применение гражданско-правовой ответственности, инициатором которой согласно ст. 17 Закона № 230-ФЗ является прокурор. В 2017 г. прокурорами в суды направлено 35 исков с требованием обращения его в доход государства на сумму почти 10 млрд руб.¹

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1366820/> (дата обращения: 29.09.2018).

В 2018 г. с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации¹ в указанный закон внесены изменения² и прокурор наделен полномочиями по заявлению требований: об обращении в доход государства имущества, в отношении которого служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, либо об обращении взыскания на денежную сумму, эквивалентную стоимости такого имущества, если его обращение в доход государства невозможно.

При этом в случае, если при обращении прокуроров в суд доля доходов, законность которых не доказана, оказывается незначительной с учетом обстоятельств дела, обращению в доход Российской Федерации подлежит только часть имущества, в отношении которого служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, или денежная сумма, эквивалентная стоимости этой части имущества.

Указанная категория дел вошла в практику судов общей юрисдикции, и в настоящее время сформированы следующие подходы по применению положений ст. 17 Закона № 230-ФЗ: общий доход служащего, членов семьи учитывается не только за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, но и полученный ранее, а также в данном году до таких расходов; принимаются доказательства законности происхождения полученных служащим доходов, дополнительно представленные им в суде; обращение взыскания возможно на имущество, принадлежащее не только служащему, но и членам семьи.

Однако несмотря на то что практика рассмотрения таких дел сформировалась с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации³, остались нерешенными следующие вопросы.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции».

³ Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017 // СПС «КонсультантПлюс».

1. Возможно ли обращение взыскания на имущество, не поименованное в федеральном законе (предметы роскоши, оружие, денежные средства, драгоценные металлы и камни, стоимость которых зачастую превышает стоимость недвижимого имущества и транспортных средств), но которое явно не могло быть приобретено на законные доходы служащего¹? В настоящее время имеются отдельные судебные решения, по которым в доход государства обращены денежные средства, драгоценные металлы, предметы роскоши: денежные средства в иностранной валюте (388 800 швейцарских франков; 217 700 английских фунтов стерлингов; 6 095 840 долл. США; 727 570 евро), денежные средства в российских рублях в сумме 280 765 479 руб., ювелирные изделия и ценности на общую сумму 134 658 100 руб., часы на общую сумму 602 183 001 руб., принадлежавшие бывшему губернатору Сахалинской области Х.²; 374 909 230 руб., 140 678 501,5 долл. США, 2 076 220 евро, слиток из золота весом 500 гр. бывшего сотрудника МВД России З.³; коллекционное оружие и премиальные часы бывшего заместителя руководителя управления Федерального агентства по государственным резервам по Сибирскому федеральному округу Г.⁴ Перечисленное имущество было обнаружено у должностных лиц в ходе расследования в отношении них уголовных дел.

Суды, анализируя правовые нормы во взаимосвязи с положениями Закона № 230-ФЗ и ст. 128, 130, подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, руководствовались следующей позицией: в доход Российской Федерации может быть обращено любое, в том числе движимое и недвижимое,

¹ *Марасов Ю.Г.* Контроль за расходами отдельных должностных лиц как одна из основных мер профилактики коррупции // Рос. судья. 2018. № 4; *Баженова О.И.* Об эффективности антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц // Конституц. и муницип. право. 2016. № 12.

² Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 02.09.2016 № 33-2087/2016.

³ Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/news/reshenie-nikulinskogo-suda-ob-obrashhenii-v-dohod-gosudarstva-imushhestva-d-zaharchenko-ostavleno-v-sile> (дата обращения: 29.09.2018).

⁴ Решение Заельцовского районного суда г. Новосибирска Новосибирской области от 15.03.2017 № 2-340/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/Ap7stVMZTvr6/> (дата обращения: 29.09.2018); Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1385020/> (дата обращения: 29.09.2018).

имущество, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы. Вместе с тем представляется, что позиция законодателя по этому вопросу должна найти четкое отражение в Законе № 230-ФЗ, при этом расширение перечня имущества необходимо. В связи с этим подп. «а» п. 17 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378, поручено рассмотрение вопроса и разработка предложений о расширении видов имущества, подлежащего обращению в доход Российской Федерации, включая денежные средства и иные ценности, предметы роскоши.

Однако ввиду отсутствия законодательных понятий ценностей и роскоши данные категории являются оценочными, к ним относятся ювелирные изделия, драгоценные и полудрагоценные камни, произведения искусства, оригинальные авторские изделия, предметы старины. В словарях даются следующие определения роскоши: излишества в комфорте, в удовольствиях¹; предметы, без которых можно обойтись в жизни, товары изысканного вкуса, доступные по цене только состоятельным людям, семьям². Под роскошью предлагается понимать процесс избыточного приобретения и потребления экономически полезных благ, превышающего количественные и качественные потребительские свойства и характеристики товаров, работ, услуг³. В связи с этим при выявлении у служащих предметов роскоши и решении вопроса об их обращении в доход государства, лицам, осуществляющим контроль за расходами, прокурору и суду необходимо будет оценивать имущество применительно к сложившимся в обществе представлениям о роскоши.

2. Возможно ли обращение взыскания на имущество, которое в целях его сокрытия зарегистрировано на лиц, не перечисленных в Законе № 230-ФЗ?

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 2000.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.

³ Тютюнник И.Г. Понятие и предметы роскоши в российской контрактной системе и их законодательное обеспечение // Юрид. мир. 2014. № 9. С. 20–23.

Представляется, что имущество, которое согласно документам принадлежит иным лицам (родственникам и доверенным лицам, выступающим номинальными собственниками и выгодоприобретателями), может быть обращено в доход Российской Федерации, если установлено отсутствие у таких лиц достаточных доходов, позволявших им приобрести зарегистрированное на них имущество. Например, по решению Заельцовского районного суда г. Новосибирска обращено в доход государства имущество, фактически принадлежавшее заместителю руководителя управления Федерального агентства по государственным резервам по Сибирскому федеральному округу, оформленное на его дочь, супругу и ее родственников, а также наемного водителя. Определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда по жалобам номинальных собственников решение было отменено в части обращения в доход государства оформленного на них имущества общей стоимостью около 80 млн руб. по мотиву отсутствия зарегистрированного права собственности должностного лица на эти объекты. Однако Президиум областного суда отменил апелляционное определение, оставив решение суда первой инстанции без изменения, поскольку было принято во внимание, что имеются достаточные данные, указывающие, что фактически имуществом владел и распоряжался сам чиновник¹.

При рассмотрении иска Генеральной прокуратуры Российской Федерации к бывшему сотруднику ГУЭБиПК МВД России З. было установлено, что сестра Захарченко Д., работающая педагогом, имела в собственности две квартиры общей площадью более 200 кв. метров и два машиноместа, на его отца были зарегистрированы две квартиры общей площадью более 350 кв. метров и четыре машиноместа. Несмотря на то что все родственники, супруги и близкие лица отрицали факт получения от З. денег и иных ценностей, они не смогли предоставить документов, подтверждающих законные источники дохода для приобретения дорогостоящего имущества. Однако участие З. в их материальном

¹ Решение Заельцовского районного суда г. Новосибирска Новосибирской области от 15.03.2017 № 2-340/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/Ap7stVMZTvr6/>. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1385020/> (дата обращения: 29.09.2018).

обеспечении подтверждено объективными доказательствами: показания многочисленных свидетелей, документы, подтверждающие материальные траты на иные нужды, несоизмеримые с официальным доходом З., данные ФНС России, МИФНС России по Ростовской области, сведения о размерах пенсионных выплат родителей З., сведения о доходах ответчиков за юридически значимый период и многие другие доказательства.

При подаче иска к бывшему заместителю Губернатора Владимирской области и иным лицам прокурором учтено, что проверкой финансового состояния родственников и доверенных лиц, выступавших номинальными собственниками и выгодоприобретателями от деятельности должностного лица, установлено отсутствие у них достаточных доходов, позволявших им приобрести зарегистрированное на них имущество¹.

3. Возможно ли предъявление прокурором исковых заявлений о признании недействительными сделок с имуществом, совершенных служащим в целях его сокрытия и невозможности исполнения требований об обращении в доход государства.

Несмотря на то что в ст. 17 Закона № 230-ФЗ возможность заявления такого требования не закреплена, основываясь на положениях ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, следует сделать вывод, что прокурор в защиту интересов Российской Федерации наряду с требованием об обращении имущества в доход государства может заявить требование о признании сделки со спорным имуществом недействительной. Например, при рассмотрении судом требований прокуратуры Кировской области об обращении в доход государства автомобиля «Porsche Macan» стоимостью 3,6 млн рублей, принадлежащего бывшему работнику Роспотребнадзора по Кировской области, ответчиком представлен договор купли-продажи спорного транспортного средства его брату. Суд оценил эти действия ответчиков как явное злоупотребление правом и пришел к выводу, что указанная сделка нарушает права и охраняемые законом интересы Российской Федерации и недействительна по мотиву ничтожности².

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1426378/> (дата обращения: 29.09.2018).

² Решение Ленинского районного суда г. Кирова от 12.12.2016 № 2-3831/2016. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2018).

4. Возможно ли обращение взыскание на имущество (недвижимость, транспортное средство), находящееся в залоге у банка?

Однообразная позиция судов по этому вопросу отсутствует. Так, при рассмотрении вышеуказанного иска прокуратуры Кировской области банк, привлеченный к участию в процессе, ссылался на то, что обращение заложенного имущества в доход государства лишает права кредитора (залогодержателя) в случае неисполнения должником обязательств, обеспеченных залогом, удовлетворить свои требования за счет заложенного имущества, отчуждение заложенного имущества в доход государства повлечет за собой досрочное исполнение обеспеченного залогом обязательства. Суд, признавая данный довод не влияющим на существо рассматриваемого дела, отметил, что правоотношения, связанные с обращением имущества в доход государства, регламентированы Законом № 230-ФЗ и подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, т.е. являются специальными по отношению к общим нормам, отраженным в ст. 343–356 ГК РФ о залоге. С учетом этого при коллизии общих и специальных норм должны применяться специальные нормы. Однако по одному из рассмотренных дел суд мотивировал невозможность обратить имущество в доход государства тем, что имущество является предметом залога по договору ипотечного кредитования¹.

Представляется, что решение указанных вопросов важно для обеспечения эффективной прокурорской деятельности в сфере противодействия коррупции и формирования положительной судебной практики по данной категории дел.

¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 09.01.2017 по делу № 33-31/2017. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2018).

О.В. Боброва,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Некоторые вопросы применения ареста имущества как обеспечительной меры в арбитражном процессе, связанного с осуществлением уголовного преследования

Производство в арбитражных судах по делам о банкротстве субъектов предпринимательской деятельности отличается спецификой, одной из которых является определение судьбы имущества, арестованного в ходе предварительного следствия.

В правоприменительной практике, формирующейся в последние годы, прослеживаются конкурентные подходы в оценке судебного акта о признании должника банкротом во взаимосвязи с уголовно-процессуальными нормами, регулируемыми арест имущества.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2011 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» констатируется, что ч. 3 ст. 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с абз. 9 п. 1 ст. 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) не противоречат Конституции России, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагают наложение ареста на имущество должника, находящегося в процедуре конкурсного производства, либо сохранение ранее наложенного в рамках уголовного судопроизводства ареста на имущество должника

после введения данной процедуры для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска в отношении отдельных лиц, являющихся конкурсными кредиторами.

Между тем данная позиция подверглась корректировке и уже в определении от 15.05.2012 № 813-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Садыкова Ильгизара Яхичевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», абзаца шестого пункта 1 статьи 16, пункта 3 статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», частей третьей и девятой статьи 115 и пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в общем случае для снятия ареста, наложенного в уголовном деле, самого по себе решения о признании должника банкротом недостаточно. Конституционный Суд Российской Федерации признал необходимым вынесение постановления лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело и в чьи полномочия входят установление и оценка фактических обстоятельств, исходя из которых снимаются ранее наложенные аресты на имущество должника, признанного банкротом. При этом в случае спора не исключается возможность проверки действий (бездействия) лица или органа, уполномоченных отменять наложение ареста на имущество, вышестоящим органом или судом.

В настоящее время учеными делаются некоторые попытки определения правового статуса имущества, обремененного арестом в ходе уголовного преследования.

По мнению С.И. Абрамова, снятие всех ограничений по распоряжению имуществом, в том числе и ареста, наложенного в рамках уголовного судопроизводства, должно происходить с момента признания организации банкротом на основании соответствующего судебного решения, без вынесения и принятия каких-либо дополнительных актов. Приводя научные мнения о том, что «необходимо внести дополнения в ч. 9 ст. 115 УПК РФ, предусмотрев в ней в качестве основания для снятия ареста решение

арбитражного суда о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства»¹, автор приходит к выводу, что законодательные изменения вряд ли столь необходимы, поскольку п. 1 ст. 126 Закона о банкротстве в текущей редакции сам по себе является нормой, которая при буквальном толковании действует соответствующим образом. Что же касается иных нормативных правовых актов, предусматривающих возможность наложения ограничений по распоряжению имуществом и не предполагающих их снятия при банкротстве собственника (в том числе и УПК РФ), подобного рода коллизии, например с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации), успешно разрешаются судами и в настоящее время; достаточно того, чтобы при выборе подлежащей применению нормы права приоритетными признавались именно нормы Закона о банкротстве в силу своего специального характера².

Однако полагаю, что предложенный автором подход противоречит правовой последовательности, поскольку первично введенное ограничение должно сниматься в таком же алгоритме, как и принималось. Не может быть приоритета интересов конкурсных кредиторов над потерпевшими в уголовном процессе, если арест имущества должника наложен до его признания несостоятельным (банкротом).

В настоящее время имеется судебная практика арбитражных судов по спорам об обжаловании бездействия региональных управлений Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, отказа в признании недействительными сделок в отношении имущества организаций, на которое в рамках уголовного дела наложен арест в качестве обеспечительной меры для целей исполнения приговора в части гражданского иска и признанных несостоятельными (банкротами).

¹ *Лодыженская И.И., Кириллова Н.П.* Значение решений Конституционного Суда Российской Федерации для законодательного регулирования и практики применения наложения ареста на имущество по уголовным делам // Ленингр. юрид. журн. 2015. № 1.

² *Абрамов С.И.* К вопросу о приоритете специальных норм законодательства о банкротстве в регулировании соответствующих правоотношений // Вестн. арбитражной практики. 2018. № 1.

Суды, руководствуясь положениями ст. 126 Закона о банкротстве и ст. 115 УПК РФ, с учетом правовой позиции, содержащейся в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2011 № 1-П, исходят из того, что арест в рамках уголовного дела считается прекратившимся в связи с открытием в отношении должника процедуры конкурсного производства (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2017 № 307-ЭС16-21394, от 23.03.2017 № 307-ЭС17-1651, от 12.01.2017 № 306-ЭС16-15723(2)).

Согласно правовой позиции, изложенной в п. 9, 13 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.07.2009 № 59 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «Об исполнительном производстве», в случае возбуждения дела о банкротстве» с момента, после которого в соответствии с Законом о банкротстве аресты и иные ограничения распоряжения имуществом должника признаются снятыми, запись об аресте в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРН) подлежит погашению. Любое заинтересованное лицо вправе обжаловать выразившееся в непогашении указанной записи бездействие органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. По смыслу абз. 9 п. 1 ст. 126 Закона о банкротстве с даты принятия судом решения о признании должника банкротом ранее наложенные аресты и иные ограничения по распоряжению имуществом должника снимаются в целях устранения препятствий конкурсному управляющему в исполнении им своих полномочий по распоряжению имуществом должника и других обязанностей, возложенных на него Законом о банкротстве.

Однако в указанном постановлении не содержится оговорок относительно ареста имущества, наложенного в ходе следствия. По настоящее время суды руководствуются приведенными разъяснениями.

Например, общество с ограниченной ответственностью «Логопарк Пышма» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании незаконными действий Управления Федеральной службы государ-

ственной регистрации (далее – Управление Росреестра), кадастра и картографии по Свердловской области по приостановлению регистрации перехода права собственности на объекты недвижимого имущества и об обязанности Управления Росреестра зарегистрировать право собственности на недвижимое имущество.

Арбитражный суд Свердловской области решением от 14.09.2017, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.11.2017 и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 21.02.2018, удовлетворил требования заявителя.

Верховный Суд Российской Федерации, отклоняя доводы ответчика в определении от 18.06.2018 № 309-КГ18-7254 по делу № А60-29010/2017, согласился с позицией нижестоящих судов, указав, что Общество с заявлением на регистрацию перехода права собственности представило все необходимые документы, пришел к выводу об отсутствии с учетом конкретных обстоятельств дела у Управления Росреестра оснований для приостановления государственной регистрации¹.

Полагаю, в вышеприведенных делах судами не было учтено, что арест, наложенный на имущество, либо отдельные ограничения, которым подвергнуто арестованное имущество, отменяются на основании постановления, определения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, когда в применении данной меры процессуального принуждения либо отдельных ограничений, которым подвергнуто арестованное имущество, отпадает необходимость, а также в случае истечения установленного судом срока ареста, наложенного на имущество, или отказа в его продлении (ч. 9 ст. 115 УПК РФ).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определениях от 15.05.2012

¹ Например, противоположное мнение высказал суд в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 06.02.2018 № Ф06-29354/2018 по делу № А57-12126/2017, в котором регистрирующий орган приостановил государственную регистрацию права собственности на объекты недвижимости, ссылаясь на наличие в ЕГРН актуальных сведений об аресте, наложенном на данные объекты недвижимости. Суды в удовлетворении требования конкурсного управляющего отказали, поскольку арест наложено на спорное имущество в обеспечение публично-правовых целей в рамках уголовного дела и не может быть снят регистрирующим органом или арбитражным судом.

№ 813-О и от 25.10.2016 № 2356-О, отмена указанных мер возможна только лицом или органом, в производстве которого находится уголовное дело и в чьи полномочия входят установление и оценка фактических обстоятельств, исходя из которых снимаются ранее наложенные аресты на имущество должника, признанного несостоятельным (банкротом).

В случае возникновения спора о необходимости сохранения ареста на период конкурсного производства не исключается возможность обжалования действий лица или органа, уполномоченного отменить наложение ареста, в порядке, установленном ст. 123–125 УПК РФ.

Таким образом, введение конкурсной процедуры не изменяет порядок снятия установленных ограничений в рамках процедур, предусмотренных уголовно-процессуальным законом.

Так, по делу № А51-11938/2016 непубличное акционерное общество «Росдорснабжение» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением о признании незаконными решений Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю (далее – Управление Росреестра) об отказе в регистрации снятия арестов на принадлежащие Обществу объекты недвижимости, оформленных соответствующими сообщениями, и просило в качестве способа восстановления нарушенных прав возложить на Управление Росреестра обязанность погасить в ЕГРН соответствующие записи об арестах и иных ограничениях по распоряжению недвижимым имуществом.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 14.09.2016, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Исследовав и оценив представленные доказательства с учетом их относимости и допустимости, руководствуясь абз. 10 п. 1 ст. 20, п. 3 ст. 28 Закона о регистрации, ч. 1, 3, 9 ст. 115 УПК РФ и определением Конституционного Суда Российской Федерации от 05.05.2012 № 813-О, суд отказал в удовлетворении требований, придя к мотивированному выводу о законности отказов Управления Росреестра.

В другом случае в рамках дела о банкротстве общества «РЕВВЕЛ-Строй Групп» его конкурсный управляющий обратился с заявлением о снятии ареста с расчетного счета должника, наложенного в порядке ст. 115 УПК РФ постановлением Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики от 23.04.2013.

Арбитражный суд города Москвы 29.08.2016 в удовлетворении заявления по делу № А40-203569/2014 отказал, руководствуясь положениями п. 1 ст. 126 Закона о банкротстве и ст. 115 УПК РФ, и одновременно исходил из того, что в рассматриваемом случае вопрос о снятии ареста подлежит разрешению судебным органом, наложившим такой арест.

С указанной позицией согласился Верховный Суд Российской Федерации¹.

Например, в рамках дела о банкротстве должника его конкурсный управляющий обратился в суд с заявлением об отмене обеспечительных мер, принятых определением Арбитражного суда Челябинской области от 12.11.2013 по настоящему делу, определением Курчатовского районного суда города Челябинска от 01.10.2013 и постановлением того же суда от 08.05.2014 по делу № 2-373/2013.

Отказывая в удовлетворении требований конкурсного управляющего об отмене обеспечительных мер, суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился суд округа, исходил из того, что снятие арбитражным судом запретов, наложенных судами общей юрисдикции за рамками дела о банкротстве (в гражданском и уголовном процессе) уже после открытия конкурсного производства в отношении должника, противоречит положениям ст. 144 ГПК РФ и ст. 115 УПК РФ.

Возражения заявителя, как указано в определении Верховного Суда Российской Федерации от 13.06.2017 № 309-ЭС14-3932 по делу № А76-14156/2012, являлись предметом рассмотрения судебных инстанций, которые указали на то, что п. 1 ст. 126 Закона о банкротстве не регулирует отношения, связанные с прекращением арестов, наложенных после открытия конкурсного производства.

¹ Определение от 17.07.2017 № 305-ЭС17-8171 по делу № А40-203569/2014.

По схожим основаниям суды отказали в удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Юнигрупп» к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по г. Москве (далее – управление) о признании незаконным отказа в государственной регистрации прекращения ограничения в отношении объектов недвижимого имущества и об обязанности произвести государственную регистрацию прекращения ограничений в отношении спорных объектов недвижимого имущества¹. При этом суды приняли во внимание отсутствие документов, свидетельствующих об отмене ограничения – ареста с запретом совершения регистрационных действий в отношении спорного имущества по постановлению Басманного районного суда города Москвы от 27.09.2004 № 59 в рамках уголовного дела № 18/325543-04².

В другом случае МОО «Социальная помощь» обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании отказа ПАО Банк «ФК Открытие» в распоряжении расчетными счетами незаконным.

Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 04.07.2018 № Ф05-7809/2018 по делу № А40-149620/17 оставлены в силе ранее состоявшиеся судебные акты, которыми заявителю было отказано в удовлетворении требований.

Как справедливо подчеркнул суд, наложенный запрет на распоряжение денежными средствами, находящимися на расчетном счете в ПАО Банк «ФК Открытие», обусловлен не только задачами обеспечения приговора в части гражданского иска, но и потребностью достижения публично-правовых целей уголовного судопроизводства, а именно обеспечением сохранности предметов, признанных вещественными доказательствами по уголовному делу, что в свою очередь допускается и в случае, если в отношении должника возбуждено дело о несостоятельности (банкротстве) и введено конкурсное производство.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2017 № 305-КГ17-3436 по делу № А40-81809/2016.

² Аналогичные примеры: определения Верховного Суда РФ от 20.03.2018 № 305-КГ18-11162, от 17.05.2018 № 305-КГ18-5901, постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.05.2018 № Ф05-5150/2018 по делу № А40-115319/17.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2008 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» указано, что по смыслу ст. 35 Конституции России во взаимосвязи с ч. 3 ст. 55 возможные ограничения права собственности в целях защиты публичных интересов могут обуславливаться, в частности, необходимостью обеспечения производства по уголовному делу, для чего лица, производящие дознание и предварительное следствие, наделяются полномочиями по применению соответствующих обеспечительных мер, связанных с изъятием имущества.

Приведенные примеры демонстрируют противоречивость позиций судов в вопросах применения и толкования постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2011 № 1-П при разрешении споров в отношении судьбы имущества, арестованного при осуществлении уголовного преследования, что не способствует выработке единообразного подхода к применению и толкованию норм УПК РФ и Закона о банкротстве. Одновременно можно заметить положительную динамику принятия актов, указывающих на отсутствие приоритета норм Закона о банкротстве над нормами УПК РФ.

М.М. Какителашвили,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Особенности участия прокурора в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации

На страницах журналов продолжается научная дискуссия о роли и месте конституционной юстиции в современных российских правоотношениях¹. В то же время участию прокурора в конституционном судопроизводстве посвящено не так много работ², что, по нашему мнению, значительно обедняет теоретическую базу для правозащитной деятельности российской прокуратуры. В связи с чем полагаем актуальным рассмотреть особенности участия прокурора в данном виде судопроизводства.

Создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации необходимо для завершения процесса построения полной системы ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) в субъектах Российской Федерации, а также создания механизма контроля за соответствием федеральному законодательству принимаемых в субъектах Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов.

В условиях, когда вопрос об учреждении конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 5)

¹ См., напр.: *Тухватуллин Т.А.* Некоторые проблемы толкования конституционными (уставными) судами положений основных законов субъектов Российской Федерации // Рос. юстиция. 2017. № 9. С. 67–70; *Фазлиева Л.К., Ахмадиева Э.Э.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Алтай. юрид. вестн. 2018. № 22; и др.

² См., напр.: *Крылов В.М.* Конституционное (уставное) судопроизводство как форма конституционного контроля и его некоторые проблемы // Актуал. проблемы права и государства в XXI веке. 2017. Т. 3. № 3; *Маслова С.В.* Некоторые вопросы взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с органами прокуратуры Российской Федерации // Марий. юрид. вестн. 2015. № 3 (14).

оставлен на усмотрение регионального законодателя, органы прокуратуры не могут устранить от обеспечения в данном вопросе верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В связи с этим прокурорским надзором в полной мере охватывается деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Включение в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации положений о создании института конституционных (уставных) судов является правомерным и необходимым условием для ее реального функционирования на соответствующей территории. Поэтому игнорирование нормативных требований данных региональных актов органами власти субъектов Российской Федерации, полагаем, служит достаточным основанием для адекватного прокурорского реагирования. Ситуация, когда необходимые региональные законы о конституционных (уставных) судах приняты, но таковые не создаются, также является основанием для вмешательства прокуратуры.

На федеральном уровне законодательно закреплено в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) право Генерального прокурора РФ на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35)¹.

На региональном уровне право на обращение (участие) в конституционный (уставный) суд закреплено в законах о конституционных (уставных) судах ряда субъектов Российской Федерации.

В настоящее время конституционные (уставные) суды действуют в 16 субъектах Российской Федерации: республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, республиках Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Яку-

¹ Справедливости ради заметим, что случаи обращения Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации носят единичный характер. Подробнее см.: *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2007. № 1.

тия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва и Чеченской Республике, Калининградской и Свердловской областях, а также в г. Санкт-Петербурге¹. Только в 11 субъектах Российской Федерации прокуроры наделены правом участия в конституционном судопроизводстве.

Общие методические ориентиры по защите прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) судопроизводстве определены приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» и от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

К сожалению, прокуроры крайне редко используют предоставленное им право на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации. Так, за время существования конституционных (уставных) судов не было вынесено ни одного постановления в связи с обращением прокурора в большинстве субъектов Российской Федерации, где такие суды были созданы. Так, в Республике Бурятия, Калининградской области прокуроры вправе обратиться в конституционный (уставный) суд, но по настоящее время таким правом не воспользовались.

Скорее как исключение из правил можно привести примеры обращения прокуроров в органы конституционной юстиции². Так, благодаря принципиальной позиции прокуратуры Свердловской области в 2011 г. выявлен факт вынесения Уставным Судом Свердловской области постановления от 22.06.2011 № 3-3-6-2011 за пределами своей компетенции. По инициативе прокуратуры Губернатор Свердловской области обратился в Уставный Суд с запросом о пересмотре постановления. Несмотря на это, определением Уставного Суда от 13.02.2012 ранее принятое постанов-

¹ По состоянию на октябрь 2018 г. По данным сайта Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Pages/KS_subjects.aspx (дата обращения: 08.10.2018).

² Подробнее см.: *Проблемы обеспечения конституционных прав жителей периферийных и северных территорий средствами прокурорского надзора: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; [Н.А. Игонина и др.]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 131–153.*

ление оставлено без изменений. В настоящее время по инициативе прокуратуры Свердловской области готовятся изменения в Областной закон Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» в части распространения компетенции квалификационной коллегии судей Свердловской области на деятельность судей Уставного Суда.

По нашему мнению, использование прокурорами права обращения в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации способно повысить уровень законности в регионе, а также повысить эффективность правозащитной деятельности прокуратуры.

В частности, имеется положительный опыт сотрудничества между прокуратурой Республики Марий Эл и судебным органом конституционного контроля республики. Целью заключенного Соглашения между прокуратурой Республики Марий Эл и судебным органом конституционного контроля республики является сотрудничество и взаимодействие в совместной защите конституционных прав и свобод, в том числе посредством конституционного правосудия, информационный обмен о нарушениях в этой сфере правоотношений и принятых в связи с ними мерах. Соглашением определены формы сотрудничества, направленные на эффективную реализацию полномочий по осуществлению контроля и надзора за исполнением конституционных обязательств демократического правового государства о признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина¹.

Несмотря на то что в Чеченской Республике прокурор не наделен правом обращения в республиканский конституционный суд, в прокуратуре создана межведомственная рабочая группа по реализации положений федерального законодательства, приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов Чеченской Республики и участию в региональном нормотворчестве. В указанную рабочую группу входят представители органов государственной власти, в том числе представитель Конституционного Суда Чеченской Республики.

¹ Сайт прокуратуры Республики Марий Эл. URL: http://proc.gov12.ru/newsline-detail.htm?news_id=3235& (дата обращения: 08.10.2018).

Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить следующие применяемые формы участия прокурора в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации:

1. Обращение прокурора в конституционный (уставный) суд.

Данным правом наделены прокуроры в республиках Башкортостан, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, республиках Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, а также в Калининградской области¹.

2. Допускаемое или обязательное участие в заседаниях конституционного (уставного) суда с правом излагать свою позицию по всем рассматриваемым вопросам.

Не во всех субъектах Российской Федерации прокуроры наделены правом присутствовать при рассмотрении дел на заседаниях конституционного (уставного) суда этого субъекта. Например, в соответствии с Законом Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» в заседание Конституционного Суда Республики Адыгея могут быть приглашены представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, суда, прокуратуры Республики Адыгея. При необходимости выяснения мнения приглашенного представителя по рассматриваемому делу Конституционный Суд Республики Адыгея предоставляет ему слово для выступления (ст. 64.1).

Правом участия в заседаниях суда прокуроры наделены в Кабардино-Балкарской Республике, республиках Коми, Дагестан, Северная Осетия – Алания и Татарстан. Так, например, согласно ст. 24 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» прокурор Республики вправе присутствовать на заседаниях Конституционного суда при рассмотрении любого дела.

3. Получение в обязательном порядке постановлений конституционного (уставного) суда (республики Марий Эл, Татарстан и Тыва, Калининградская область, г. Санкт-Петербург).

¹ Ранее действовавший Закон Республики Дагестан от 07.05.1996 № 5 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» предусматривал право прокурора обращаться в Конституционный Суд.

Полагаем целесообразным определить пределы деятельности прокурора в конституционном (уставном) судопроизводстве. По нашему мнению, они устанавливаются компетенцией соответствующего прокурора, а также кругом вопросов (дел), право на участие в рассмотрении которых имеет прокурор.

Например, к таким категориям можно отнести дела:

во-первых, о соответствии нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации;

во-вторых, о толковании конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

в-третьих, по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод;

в-четвертых, о соответствии вопроса, выносимого на региональный референдум, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации¹.

Как нам представляется, важной составляющей деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является степень реализации решений (постановлений) судов. К сожалению, проведенный нами анализ показал, что действенный механизм реализации конституционных (уставных) судов субъектов всеми ветвями и уровнями власти в России пока не создан.

Приведенный анализ участия прокурора в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации позволил автору сделать следующие выводы.

Во-первых, необходимо законодательное закрепление процесса исполнения решений органов конституционной юстиции в специальном конституционно-исполнительном производстве. Полагаем, что законодательное закрепление конституционно-исполнительного производства необходимо не только для конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, но и для исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

¹ Ермолова Т.Ю. Правовое регулирование конституционного (уставного) судопроизводства субъектов Российской Федерации и участия в нем прокурора // *Соврем. право*. 2007. № 5. С. 8.

Во-вторых, необходимо законодательное установление мер конституционно-правовой ответственности к государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам за нарушение обязанности по приведению законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

В-третьих, положительный эффект получило бы законодательное закрепление полномочия органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за своевременностью и полнотой исполнения решений органов конституционной юстиции как на федеральном уровне, так и на региональном.

В-четвертых, учреждение в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации института конституционной юстиции является правомерным и необходимым условием реального функционирования режима конституционной законности¹. Поэтому игнорирование нормативных требований данных региональных актов органами власти субъектов Российской Федерации, полагаем, служит достаточным основанием для адекватного прокурорского реагирования. Ситуация, когда необходимые региональные законы о конституционных (уставных) судах приняты, но таковые не создаются, по нашему мнению, является основанием для вмешательства прокурора.

¹ Подробнее см.: *Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М.* Конституционная законность в конституционном праве Российской Федерации // Ученые тр. Рос. акад. адвокатуры и нотариата. 2013. № 4 (31).

Г.Ю. Мицык,
доцент кафедры
Московского гуманитарно-
экономического университета,
кандидат юридических наук

Особенности прокурорского надзора в сфере экономических отношений

Принимая во внимание положения принципа запрета произвольного вмешательства в частные дела, представляется небезынтересным проследить правовые условия реализации общих надзорных (публичных) полномочий прокурора за соблюдением закона в сфере частных (экономических) отношений, которые реализуются посредством признания в судебном порядке юридически недействительной (ничтожной) гражданско-правовой сделки.

При рассмотрении данной проблемы встает вопрос о конкуренции частного и публичного права. Так как надзорные полномочия прокурора основаны на Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), согласно п. 1 ст. 35 которого прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. И соответственно с учетом предписаний абз. 2 п. 2 ст. 166 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому «требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом»¹.

Кроме того, необходимо учитывать положения ст. 52 АПК РФ, которая предусматривает специальную процессуальную правосубъектность прокурора по оспариванию сделок, совершенных публично-правовыми образованиями и предприятиями с соответствующей долей «публичного» участия, на предмет их юридической ничтожности.

¹ Забегайло Л.А., Назарова И.А. Особенности участия прокурора в арбитражном процессе по делам, возбуждаемым на основании статьи 1253 ГК РФ // Вестн. арбитражной практики. 2014. № 1. С. 25.

На основе сказанного можно предположить, что участие прокурора по надзору за отношениями хозяйственного оборота можно рассматривать как в узком смысле – защита экономических интересов публично-правовых образований, так и в широком смысле – на основании предписаний законодательства о прокуратуре и гражданского законодательства.

Прокурорский надзор в узком смысле.

Основополагающие процессуальные нормы, предполагающие участие прокурора в арбитражном процессе, определены в ст. 52 АПК РФ, где к надзорным (экономическим) полномочиям относятся: право прокурора на обращение с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами публичной власти (хозяйствующих субъектов с долей участия публичной власти), и обращение с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки указанных органов и хозяйствующих субъектов.

Данное процессуальное участие имеет узкоспециальный характер, на что, в частности, указывает п. 1 информационного письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О некоторых вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе, связанных с принятием и введением в действие АПК РФ», где говорится: «Необходимо иметь в виду, что указанный в ч. 1 ст. 52 АПК РФ перечень исков и заявлений расширительному толкованию не подлежит».

Отсюда вопрос – возможно ли участие прокурора в иных выходящих за буквальный смысл ст. 52 АПК РФ случаях, т.е. в случаях нарушения законодательства, иными хозяйствующими субъектами?

Узкая надзорная правосубъектность прокурора достаточно детально отработана в арбитражной практике. Можно привести классический пример участия прокурора в арбитражном процессе в рамках ст. 52 АПК РФ. В силу п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре прокурор в соответствии с процессуальным законодательством вправе обратиться в суд с заявлением вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Например, в решении Арбитражного суда Тверской области по делу № А66-1718/2015 прокурором обоснованно указано на то, что стороны, совершая сделку по передаче муниципального имущества в аренду, изначально имели намерение и преследовали цель приватизации указанного имущества. Исходя из вышеизложенного, суд признал, что договор аренды является недействительной сделкой.

В соответствии с п. 1 ст. 167 ГК РФ недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения.

В связи с чем дальнейшее распоряжение правом аренды на спорное нежилое помещение по договору купли-продажи от 24.03.2014 № 1 ничтожно¹.

Потеря муниципальным образованием прав на имущество с явным экономическим просчетом для себя и в пользу неких частных приобретателей выступает здесь безусловным критерием возможности процессуального участия прокурора в части оспаривания неправомерной сделки на основании как материального, так и процессуального права.

Здесь для разрешения арбитражного дела на основании ч. 3 ст. 52 АПК РФ, п. 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.12.2002 № 11 прокурор должен доказать лишь тот факт, что оспариваемой сделкой, по которой он просит применить соответствующие последствия, нарушены его права или законные интересы как прокурора, так как в этих случаях прокурор в целом пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца. То есть здесь интерес прокурора должен строго соответствовать предписаниям ст. 52 АПК РФ.

Таким образом, нормы АПК РФ определяют заинтересованность прокурора лишь в случае совершения сделки публично-правовыми образованиями как субъектами гражданских правоотношений или хозяйствующими субъектами с соответствующей долей участия в уставном капитале Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. И абсо-

¹ Решение АС Тверской области от 29.03.2016 по делу № А66-1718/2015.

лютно не затрагивают вопросы прокурорского надзора за порядком в сфере экономических отношений в широком смысле, включая надзор за правомерностью совершения сделок частными лицами, без элементов публично-правового участия в их уставном капитале.

Прокурорский надзор в широком смысле.

В арбитражной практике имеют место случаи, когда противоправные деликты экономического содержания имеют место, а «ограничительное» толкование ст. 52 АПК РФ не позволяет вступить в процесс прокурору в целях прекращения соответствующего частного обязательства.

К примеру, эффективной надзорной мерой представляется возможность признания прокурором ничтожными внешнеэкономических сделок купли-продажи, предметом которых выступает антидемпинговый товар. В соответствии с Федеральным законом от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» товар является предметом демпингового импорта, если экспортная цена данного товара ниже сопоставимой цены аналогичного товара, складывающейся при обычном ходе торговли таким аналогичным товаром на рынке иностранного государства, из которого экспортируется данный товар.

Предметом прокурорского реагирования может стать договор поставки с нарушением ценообразования, порядок которого установлен Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» – цена договора поставки продовольственных товаров, заключаемого между хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, и хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, определяется исходя из цены продовольственных товаров, установленной соглашением сторон договора поставки продовольственных товаров с учетом предусмотренных ч. 4 и 5 ст. 8 настоящего Федерального закона положений.

По иску прокурора ничтожными вполне могут признаваться сделки, совершенные по монополюно высокой цене или с навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него или

не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные)¹.

При анализе абз. 2 п. 2 ст. 166 ГК РФ, п. 1 ст. 35 Закона о прокуратуре возникают следующие вопросы:

1) какой объем юридической заинтересованности прокурора в оспаривании сделок предоставлен ему данными нормами закона;

2) соответствует ли указанным нормам закона запрет расширительного толкования ст. 52 АПК РФ (по крайней мере, в целях участия прокурора в арбитражном процессе, при оспаривании ничтожных сделок)?

Исходя из требований закона, прокурор, признав необходимым обращение в суд, движим не личным волеизъявлением, а обязанностью, возложенной на него государством. Закон о прокуратуре указывает на обращение прокурора в суд в соответствии с процессуальным законодательством, что следует понимать как в порядке, установленном процессуальным законодательством, а не в случаях, установленных процессуальным законодательством².

При реализации прокурором надзорных полномочий в сфере экономики в широком смысле правовые предпосылки обращения его в суд в защиту публичных интересов лежат в целом в рамках права материального, имея дополнения в праве процессуальном, которое предусматривает процессуальную форму реализации полномочий надзорного характера. Например, в практике Верховного Суда Российской Федерации есть случаи реализации прокурором норм материального права (абз. 2 п. 2 ст. 166 ГК РФ, п. 1 ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре) лишь с учетом права процессуального (ГПК РФ).

Судебно-арбитражная практика также допускает участие прокурора с учетом его «общей публично-правовой заинтересованности». Так, согласно постановлению ФАС Западно-Сибирского округа, «право прокуратуры предъявить иски о признании сделки недействительной и о применении последствий недействительности сделки предусмотрено ст. 52 АПК РФ. Несмотря на то что

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

² Крутиков М.Ю. Обращение прокурора в суд в защиту конституционных прав граждан как средство прокурорского реагирования // Юрид. мир. 2006. № 8. С. 52.

упомянутая норма Закона (ст. 52 АПК РФ) в настоящее время не содержит указаний о предъявлении прокурором исков в защиту государственных и общественных интересов (имеется в виду вне рамок правил ст. 52 АПК РФ), это вытекает из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В этой связи, обращаясь с иском о признании сделки недействительной, прокурор должен документально обосновать, в чем конкретно заключается его заинтересованность и какие негативные последствия возникли в связи с совершением оспариваемой сделки»¹.

Данная точка зрения суда полностью соответствует п. 1 ст. 35 Закона о прокуратуре, так как указывает не столько на право процессуальное, сколько на материальное право, нормы которого выступают в качестве предпосылки соответствующего процессуального участия прокурора. Тем самым допускается толкование процессуальных норм как предусматривающее право прокурора на соответствующий контроль (надзор) за развитием экономических отношений, в том числе вне контекста ст. 52 АПК РФ.

Принимая во внимание вышесказанное, необходимо более точно определить содержательные характеристики правовой «заинтересованности» прокурора согласно абз. 2 п. 2 ст. 166 ГК РФ.

В самом общем виде согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации под заинтересованным лицом в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 166 ГК РФ следует понимать любое лицо, имеющее юридически значимый интерес в деле².

В определении от 15.04.2008 № 289-О-О Конституционный Суд Российской Федерации указал: «Абзацем вторым пункта 2 статьи 166 ГК Российской Федерации предусматривается, что требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом. Между тем это законоположение, направленное на защиту общественных интересов, само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя, перечисленные в жалобе».

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.06.2012 № Ф04-3803/2012 (12271-А67-12).

² Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 256-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Петрушкиной Н.В. на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 166 и пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации».

В определении от 20.02.2003 № 39-О Конституционный Суд Российской Федерации более точно определил публично-правовой статус прокурора при оспаривании сделок на основе аутентичной заинтересованности. Как следует из жалобы, нарушение закрепленных ст. 46 (ч. 1) и 123 (ч. 3) Конституции Российской Федерации прав усматривается в том, что прокурор обратился в арбитражный суд с иском к заявителю в защиту неперсонифицированных государственных интересов. Между тем само по себе вступление прокурора в дело в качестве защитника публичного интереса, интереса законности не может рассматриваться как нарушение конституционных прав заявителя.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации прокурору предоставлено право использовать категорию ничтожной сделки не только и не столько как гражданско-правовую категорию, но и как категорию публичного права, позволяющую реализовать публично-правовой, надзорный интерес органам прокуратуры.

С другой стороны, специалистами в области процессуального законодательства приводятся негативные последствия признания судом по иску прокурора сделок недействительными. Имеется в виду отсутствие материальной заинтересованности сторон признанного ничтожным по иску прокурора обязательства. Так, утверждается: «Практике известны случаи, когда удовлетворенные иски прокурора о признании сделок недействительными и применении последствий недействительности остаются без исполнения, прежде всего по той причине, что сами стороны сделки не заинтересованы в этом, а механизма их принуждения исполнить соответствующие решения не существует. Подобные иски прокурора имеют лишь разрушительное последствие: сделка (следовательно, и права по ней) уничтожена, но позитивных последствий в виде реституции не происходит. В такой ситуации стороны вынуждены заключать сделку повторно, что может повлечь новый иск прокурора, и так далее»¹.

Недооценивая факт признания сделки недействительной (ничтожной), к примеру, ввиду отсутствия реальной реституции, данное мнение не учитывает положительных моментов, связанных с разрушением неправомерного или противоправного обяза-

¹ Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., 2005.

тельства. К примеру, суд, по иску прокурора признав сделку купли-продажи предприятия ничтожной ввиду нарушений правил приватизации, тем самым косвенно, но все же обязывает придать отношениям продавца и покупателя недвижимости правомерный характер.

Также вполне целесообразным представляется участие прокурора в процессе контроля за корпоративными отношениями. К примеру, в литературе утверждается, что «договор о создании АО может быть признан недействительным на основании ст. 168 ГК РФ. Следовательно, признавая договор о создании АО ничтожным (ст. 168 ГК РФ), определять круг лиц, имеющих право на подачу иска, необходимо на основании абз. 2 п. 2 ст. 166 ГК РФ (любое заинтересованное лицо)».

Исходя из анализа норм ГК РФ, Закона о прокуратуре, АПК РФ, судебной арбитражной практики, актов Конституционного Суда Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что деятельность прокурора по оспариванию в суде экономически противоправных сделок не ограничена в объеме юридической заинтересованности имуществом конкретным отношением конкретного публичного образования. Любой юридически значимый факт должен вовлекать прокурора в судебный процесс на предмет юридической несостоятельности сделок с экономически противоправным содержанием, представляя собой особый вид публичного контроля.

Таким образом, механизм признания юридически недействительным (ничтожным) такого юридического факта экономического оборота, как сделка, может стать важным инструментом защиты и охраны не только прав граждан и юридических лиц (частные интересы), но и в целом поддержания должного правопорядка в сфере социально-экономических отношений (публичные интересы)¹.

¹ Гуреев В.А. Обзор судебной практики «Недействительность договоров о создании акционерного общества» // Арбитражное правосудие в России. 2007. № 9. С. 152.

Н.Ю. Хорошилова,
начальник управления
Московской межрегиональной
транспортной прокуратуры,
соискатель Университета прокуратуры
Российской Федерации

**О некоторых проблемах практики применения
Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ
«О таможенном регулировании в Российской Федерации
и о внесении изменений в отдельные законодательные
акты Российской Федерации»**

Закономерным следствием развития внешнеэкономических связей и международной торговли, сопряженного с глобализацией правового пространства, стало создание в 2014 г. Евразийского экономического союза, в который вошли республики Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация¹.

Создание новой международной организации экономической интеграции, которой, по сути, стал Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС), потребовало значительного обновления международной и национальной нормативно-правовой базы, регламентирующей правоотношения в таможенной сфере, фундаментальную основу которой составил Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС)², заменивший ранее действовавший Таможенный кодекс Таможенного союза³ и вступивший в силу с 01.01.2018.

Данные события с неизбежностью повлекли за собой значительные по объему и характеру изменения в законодательстве Российской Федерации и, в первую очередь, принятие Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдель-

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 16.01.2018).

² URL: <http://www.eaunion.org/> (дата обращения: 16.01.2018).

³ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

ные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. 392 Федерального закона № 289-ФЗ нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, принятые до дня вступления в силу названного Федерального закона, действуют в части, не противоречащей международным договорам и актам в сфере таможенного регулирования, а также указанному Федеральному закону, впредь до признания их утратившими силу или принятия соответствующих нормативных правовых актов. Указанные нормативные правовые акты должны быть приведены в соответствие с положениями данного Федерального закона до 01.01.2019.

Вместе с тем столь динамичное развитие таможенного законодательства повлекло за собой возникновение ряда проблем, в том числе связанных с вялотекущей деятельностью компетентных органов по принятию необходимых правоприменителям подзаконных правовых актов.

В частности, ст. 25 Федерального закона № 289-ФЗ предусмотрен новый вид предварительного решения – о применении методов определения таможенной стоимости ввозимых товаров.

В соответствии с ч. 4 указанной статьи федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, устанавливает порядок принятия и выдачи предварительного решения, включающий в себя условия и случаи выдачи предварительного решения, сроки его действия, а также порядок принятия решения о прекращении действия предварительного решения.

Однако до настоящего времени нормативный правовой акт, регламентирующий порядок принятия и выдачи предварительного решения о применении методов определения таможенной стоимости ввозимых товаров, Федеральной таможенной службой не разработан и не издан.

Также на данный момент не приведен в соответствие с требованиями ст. 33 ТК ЕАЭС и решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.01.2018 № 7 «Об утверждении формы предварительного решения о происхождении товара, вво-

зимого на таможенную территорию Евразийского экономического союза, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в предварительное решение о происхождении товара» приказ ФТС России от 30.09.2011 № 1978 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по принятию предварительных решений о стране происхождения товаров».

Одновременно с этим следует отметить, что до настоящего времени не регламентированы отдельные вопросы реализации таможенными органами полномочий, предоставленных ст. 261 Федерального закона № 289-ФЗ. Об имеющихся проблемах свидетельствует имеющаяся практика прокурорского надзора в сфере противодействия ввозу санкционной продукции.

Так, в силу указанной нормы таможенные органы в рамках исполнения возложенной на них обязанности по осуществлению таможенного контроля наделены правом по остановке транспортных средств в целях проверки соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства Российской Федерации путем проверки товаров и документов на них.

При этом самостоятельно таможенные органы в силу ч. 2 ст. 261 Федерального закона № 289-ФЗ могут останавливать автомобильные транспортные средства в зонах таможенного контроля, созданных вдоль Государственной границы Российской Федерации, а в случае, если масса снаряженного указанного транспортного средства составляет три с половиной тонны и более, – в зонах таможенного контроля, созданных вдоль Государственной границы Российской Федерации, а также на территории ряда субъектов Российской Федерации.

В то же время в иных местах остановка автомобильных транспортных средств может осуществляться только подразделениями ГИБДД МВД России при взаимодействии с таможенными органами.

Принципиальное отличие порядка реализации данных норм состоит в том, что для органов внутренних дел остановка автомобильных транспортных средств в целях осуществления таможенного контроля является правом, а не обязанностью. Сотрудники полиции специальными познания в обозначенной сфере не обладают, в

силу чего они могут осуществлять остановку транспортных средств лишь в порядке и по основаниям, прямо предусмотренным Правилами дорожного движения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090.

Тогда как для таможенных органов осуществление таможенного контроля, в том числе путем остановки автотранспортных средств, является обязанностью в силу закона.

При этом основания и условия остановки органами внутренних дел автотранспортных средств, а также порядок взаимодействия ГИБДД МВД России и ФТС России в рамках реализации полномочий, предоставленных ч. 3 ст. 261 Федерального закона № 289-ФЗ, федеральным законодательством не регламентированы. В свою очередь, какие-либо соглашения о взаимодействии между названными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в обозначенной сфере на федеральном и региональном уровнях не заключены.

Указанное создает предпосылки для незаконного ввоза и перемещения в том числе «санкционной» продукции на территории Российской Федерации.

Кроме того, на основании ч. 7 ст. 261 Федерального закона № 289-ФЗ об остановке автомобильного транспортного средства таможенными органами составляется акт, один экземпляр которого подлежит вручению перевозчику. Форма такого акта и порядок ее заполнения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела.

В то же время форма данного акта ФТС России до настоящего времени также не разработана и не утверждена, что фактически ставит под сомнение правомерность осуществления таможенными органами действий по остановке транспортных средств.

Имеются проблемы правоприменения и при осуществлении транзита «санкционных товаров» через Россию в иные государства.

В настоящее время отсутствует нормативное определение «ввоз товаров на территорию Российской Федерации». В связи с этим практика судов с учетом Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специаль-

ных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» пошла по пути признания законными действий таможенных органов по остановке транспортных средств с санкционными товарами, следующих транзитом, и их выдворению за пределы Российской Федерации¹.

Тогда как имеется и противоположная практика, согласно которой под ввозом товаров на территорию России применительно к названному Указу Президента Российской Федерации понимается не только пересечение границы России, но и дальнейший оборот товаров на ее территории². В связи с этим осуществление таможенного контроля в отношении транзитных транспортных средств отдельными судами признается недопустимым.

Подобная неопределенность правоприменения затрагивает права добросовестных участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД), осуществляющих товарооборот через Россию с третьими странами – членами ЕАЭС, не присоединившимися к российским санкциям.

Сложившаяся ситуация с длительным неприятием Федеральной таможенной службой мер по разработке новых и приведению ранее действовавших правовых актов, регламентирующих те или иные вопросы деятельности таможенных органов, в соответствии с требованиями ТК ЕАЭС и Федерального закона № 289-ФЗ, а также имеющиеся правовые коллизии, безусловно, не способствуют укреплению законности в таможенной сфере и обеспечению защиты прав участников ВЭД от нарушений их прав и законных интересов вследствие отсутствия правовой регламентации отдельных аспектов осуществления таможенного контроля.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2017 № 307-АД16-14218.

² Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2017 № 307-АД16-16770.

С.И. Коряченцова,
старший преподаватель
кафедры Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Особенности участия прокурора в рассмотрении
гражданских и административных дел,
связанных с нарушениями
градостроительного законодательства**

В настоящее время произошли существенные изменения как в правовом регулировании правоотношений в сфере градостроительной деятельности, так и в организации и осуществлении прокурорского надзора в данной сфере.

Представляется, что только при комплексном использовании надзорных и ненадзорных полномочий прокурора возможно обеспечить надлежащий уровень эффективности деятельности прокуратуры.

При осуществлении прокурорского надзора особую актуальность представляют вопросы законности установления и изменения границ населенных пунктов в муниципальных образованиях, поскольку с учетом динамично развивающегося действующего законодательства процесс установления границ сопровождают различного рода сложности.

Динамичное развитие правового регулирования в сфере градостроительной деятельности, невозможность обеспечения контроля со стороны прокуроров за законностью каждого принятого правового акта на стадии, предвещающей начало проведения строительных работ, необходимость комплексной оценки технических характеристик объектов, требующая специальных познаний, отсутствие единообразных подходов в судебной практике к последствиям допущенных нарушений и возможности защиты прав лиц свидетельствуют о сложности вопросов, касающихся реализации полномочий прокуроров при подготовке и рассмотрении гражданских и административных дел, связанных с нарушениями градостроительного законодательства.

Организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, в том числе приказ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», ориентируют прокуроров на взвешенный подход при выборе форм реагирования в случаях выявления нарушений градостроительного законодательства.

В частности, указано на необходимость исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан, учитывать факторы, связанные с возможными неблагоприятными социальными и экономическими последствиями при выборе форм прокурорского реагирования.

Преимственность надзорных и ненадзорных подходов к реализации полномочий органов прокуратуры представляется возможным использовать в процессе участия в суде.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о значительном числе удовлетворенных административных исков граждан, организаций, уполномоченных органов власти об оспаривании не соответствующих требованиям законодательства документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Полномочия органов прокуратуры в суде по защите нарушенных или оспариваемых прав в сфере «градостроительных» правоотношений требуют особого правового регулирования, о чем свидетельствует практика реализации норм законодательства применительно к указанному вопросу.

На основании ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации порядок осуществления административного судопроизводства регулирует названный кодифицированный акт.

Особенности участия прокурора в рассмотрении судами дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере градостроительства установлены ст. 39 КАС РФ, согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях, преду-

смотренных федеральными законами, прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных КАС РФ.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора; в случае, если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, он не дает заключение по этому административному делу; в случае, если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу (ч. 4 ст. 213 КАС РФ). Таким образом, в делах об оспаривании нормативного правового акта прокурор вправе участвовать в каждой из форм.

Судебная практика рассмотрения дел по спорам в указанной сфере правоотношений находится в настоящее время в стадии формирования. Как правило, на современном этапе судами с участием прокурора рассматриваются и разрешаются дела об оспаривании ненормативных правовых актов, действий и решений (определения Верховного Суда РФ от 11.02.2015 № 78-АПП-14-39, от 01.04.2015 № 78-АПП15-3, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.08.2015 № А56-88088/2014, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.12.2014 по делу № А70-8946/2014, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30.07.2014 по делу № А32-35289/2013 и др.).

Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении (принятии) генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, России носят нормативный характер, поскольку затрагивают права неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение.

Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов

межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. По своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами¹.

В связи с этим надзор прокурора за их законностью осуществляется с применением методики и организации надзора за законностью нормативных правовых актов, а также участия прокурора в правотворческой деятельности (см. приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»).

Результаты прокурорской практики свидетельствуют, что только надзорными полномочиями не удастся устранить нарушения действующего законодательства в полной мере, в связи с этим особое значение приобретает полномочие по обращению в суд.

В случаях, предусмотренных КАС РФ, прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают пре-

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

пятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 4 ст. 218 КАС РФ). Соответственно, КАС РФ не предусматривает обязательного участия прокурора в делах данной категории для дачи заключения.

Одной из актуальных проблем, которая влечет обращения в суд, является неприведение органами местного самоуправления правил землепользования и застройки в соответствие с генеральным планом поселения (генеральным планом городского округа). Указанное является основанием для признания в данной части бездействия уполномоченного органа власти незаконным и обязанности в судебном порядке устранить противоречия в документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

Территориальное планирование, как и градостроительное зонирование, преследует единую цель обеспечения устойчивого развития территорий. Вместе с тем документы территориального планирования определяют назначение территорий для достижения названной цели, а правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по ее достижению исходя из назначения территорий.

Согласно п. 9 ст. 1 и ст. 30 ГрК РФ генеральный план является первичным документом по отношению к правилам землепользования и застройки, следовательно, правила землепользования и застройки должны утверждаться на основании генерального плана (определения Верховного Суда РФ от 24.06.2009 № 78-Г09-22, от 28.06.2018 № 32-АПГ18-3, от 26.04.2018 № 18-АПГ18-12, апелляционные определения Верховного Суда РФ от 15.08.2018 № 59-АПГ18-7, от 09.08.2018 № 42-АПГ18-4).

В настоящее время внушительный объем работы реализуются органами прокуратуры по участию в рассмотрении дел, связанных с нарушениями архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Имеющиеся примеры судебной практики свидетельствуют об отсутствии четкого понимания как у проверяющих лиц, так и у пользователей земельных участков, например, относительно того, что должна представлять собой зона рекреации для тех целей, которые определены условиями заключаемого договора.

Так, по смыслу нормативных положений градостроительного законодательства правом на обращение в уполномоченный орган с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство обладает лицо, являющееся титульным владельцем земельного участка, на котором допускается строительство.

Однако ряд договоров (к примеру, договор аренды лесного участка) для рекреационных целей не могут служить правоустанавливающими документами на землю, необходимыми для подготовки градостроительного плана земельного участка, оформления проектной документации и получения разрешения на строительство. Внесение в договор аренды лесного участка каких-либо изменений, связанных с утверждением генерального плана населенного пункта и переводом лесного участка в категорию земель населенных пунктов, не повлечет придание ему статуса правоустанавливающего документа на земельный участок в целях строительства, а изменение разрешенного использования земельного участка с рекреационных целей на строительство противоречило бы установленному земельным законодательством порядку предоставления публичных земель для строительства (определение Верховного Суда РФ от 15.05.2013 № 9-АПГ13-3, апелляционное определение Мурманского областного суда от 12.07.2017 № 33-1943/2017, апелляционное определение Саратовского областного суда от 29.08.2017 по делу № 33-6386/2017).

Представляется, что активное участие органов прокуратуры в рассмотрении дел, связанных с нарушениями градостроительного законодательства, а также наличие тесной связи надзорных проверок и судебной защиты публичных интересов в настоящее время актуальны. В то же время прокуроры должны реализовывать возможности устранения нарушений надзорными мерами реагирования и только при невозможности пресечь и устранить нарушения вне судопроизводства обращаться с заявлением в суд.

Рассмотренные вопросы наиболее актуальны, но их перечень не исчерпывающий, в связи с чем необходимо дальнейшее самостоятельное исследование вопросов участия прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел, связанных с нарушениями градостроительного законодательства.

А.В. Воробьев,
старший прокурор отдела
прокуратуры Тверской области

**Проблемы рассмотрения административных
исковых заявлений прокурора о признании информации,
размещенной посредством информационно-
телекоммуникационной сети «Интернет», запрещенной
к распространению на территории Российской Федерации**

В силу ст. 1 Федерального закона от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» с 15 сентября 2015 г. на территории России вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующий порядок рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 1 КАС РФ).

Работа органов прокуратуры по обеспечению участия в административном судопроизводстве осуществляется исходя из приоритета защиты прав и законных интересов граждан, публичных интересов.

Ежегодно увеличивается удельный вес исковых заявлений прокуроров, рассмотренных в порядке административного судопроизводства. Так, если в 2016 г. в Тверской области процент указанных дел составлял не более 21% от общего количества поданных прокурорами заявлений, то в 2017 г. их количество возросло до 30%.

В настоящее время информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» становится практически монополистом в сфере хранения и передачи электронной информации, зачастую большая часть информации доступна для общего пользования.

Благодаря развитию Интернета количество людей, предпочитающих получать информацию на бумажном носителе, с каждым годом сокращается.

Свободный доступ к интернет-пространству предоставляет любому пользователю возможность инкогнито разместить любые сведения.

В силу ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ) в России распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (ч. 6 ст. 10 Закона № 149-ФЗ).

С целью исполнения указанных требований закона прокурорами применены новые подходы к выявлению указанных нарушений закона. В рамках проводимого мониторинга сети «Интернет» вскрыты многочисленные факты нарушения закона пользователями и владельцами доменных имен, что требовало оперативного принятия мер реагирования, направленных на их устранение и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

Однако еще на стадии общенадзорных проверок прокуроры столкнулись с множественными сложностями установления владельцев сайтов.

Первоначально сведения об администраторах сайтов в сети «Интернет» прокуроры получали в координационных центрах национального домена сети «Интернет» по адресам: www.cctld.ru, www.nameserver.ru, www.1whois.ru.

Однако указанные способы зачастую не позволяли получить достаточную информацию о владельцах сайтов, так как сведения о большей части владельцев были скрыты либо они были зарегистрированы за пределами РФ и установить их не представляется возможным.

В целях решения данной проблемы прокуроры стали активно использовать полномочия, предоставленные ст. 6 Федерального

закона 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», по запросу сведений о владельце сайта у администраторов доменных имен, но только по сайтам, зарегистрированным на русских серверах.

Вместе с тем на территории России официально аккредитовано более 40 регистраторов в доменах только «.ru», что значительно затрудняет получение информации о владельцах сайта.

Кроме того, регистратор доменного имени не отвечает за достоверность сведений, указанных владельцем сайта при его регистрации.

Так, зачастую по представленной информации невозможно идентифицировать «Иванова Ивана Ивановича, зарегистрированного и проживающего в Сибири с паспортом серии 00 00 и № 000000».

В связи с изложенным возникла проблема привлечения к установленной законом ответственности владельца и источника запрещенной информации.

Несмотря на то что зачастую имеющиеся сведения в сети «Интернет» позволяют принять меры по привлечению виновника не только к административной, но и к уголовной ответственности.

Согласно ст. 15¹ Закона № 149-ФЗ в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, создана единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее – Реестр).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» утверждены Правила создания, формирования и ведения единой автоматизированной информа-

ционной системы «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее – Правила).

Согласно п. 2, 3 Правил создание, формирование и ведение Реестра осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и оператором Реестра – организацией, зарегистрированной на территории России, которая может привлекаться к его формированию и ведению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Пунктом 5 Правил определено, что основаниями для включения в единый реестр доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети «Интернет», а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию, являются решения следующих уполномоченных федеральных органов исполнительной власти:

Министерство внутренних дел Российской Федерации – в отношении распространяемой посредством сети «Интернет» информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, а также о способах и местах культивирования наркосодержащих растений;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – в отношении распространяемой посредством сети «Интернет» информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства;

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – в отношении материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних, распространяемых посредством сети «Интернет»; информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных ве-

ществ, местах их приобретения, о способах и местах культивирования наркосодержащих растений и о способах совершения самоубийства и призывов к совершению самоубийства;

Федеральная налоговая служба – в отношении распространяемой посредством сети «Интернет» информации, нарушающей требования Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона «О лотереях» о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей с использованием сети «Интернет» и иных средств связи;

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка – в отношении распространяемой посредством сети «Интернет» информации, содержащей предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, и (или) этилового спирта, и (или) спиртосодержащей непищевой продукции, розничная продажа которых ограничена или запрещена законодательством Российской Федерации о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции.

По иным фактам основанием для включения в единый реестр доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети «Интернет», а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию, является исключительно вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», запрещенной информацией.

Полагаю, что указанные перечень будет постоянно пополняться и иной информацией, для запрещения которой не требуется судебное пресечение, а достаточно будет соблюдения установленных законом административных процедур.

Разрешу себе предположить, что мы можем столкнуться с ситуацией, когда удельный вес административных исковых заявлений данной категории будет составлять большинство всех рассматриваемых административных дел.

Одним из способов решения сложившейся ситуации является передача полномочий для принятия решения о включении в Реестр запрещенной информации, не вошедшей в указанные Правила, исключительно Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

В данном случае права и свободы собственников и владельцев доменных имен, внесенных в Реестр, не будут нарушены, так как это не лишает их права оспорить принятое решение.

Однако вернемся к существующему порядку.

С момента введения в действие КАС РФ у прокуроров возникали закономерные вопросы, связанные с подведомственностью дел о блокировке в сети «Интернет» материалов, запрещенных к размещению на территории России.

До введения в действие КАС РФ указанные дела по заявлениям прокуроров рассматривались судом в порядке особого производства об установлении фактов, имеющих юридическое значение, в соответствии с гл. 28 ГПК РФ – без ответчиков, с привлечением в качестве заинтересованного лица Роскомнадзора.

Данная практика просуществовала достаточно долго, до того момента, пока Верховный Суд Российской Федерации не высказал свою позицию о порядке рассмотрения указанных дел.

Так, дела о блокировке запрещенных материалов в сети «Интернет» подлежат рассмотрению в порядке гл. 22 КАС РФ, так как требования прокурора через возможности судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, обуславливались установлением фактов размещения в сети «Интернет» информации, распространение которой на территории России запрещено.

Прокуроры столкнулись с новым препятствием, кто должен выступать по данным делам надлежащим административным ответчиком.

Сложилась судебная практика рассмотрения дел указанной категории без ответчиков. Однако указанная практика продлилась недолго. Поскольку обязательным требованием к административному исковому заявлению является указание административного ответчика (п. 3 ч. 2 ст. 125 КАС РФ).

С учетом отсутствия положительной судебной практики на уровне высших судов прокурорами в качестве административного ответчика привлекались территориальные управления Роскомнадзора.

Фактически указанные административные ответчики являлись номинальными.

Территориальные управления Роскомнадзора заняли активную позицию, возражая против определения своего процессуального статуса как административного ответчика, так как запрещенная информация указанным органом не размещалась, на Управление не возлагалась обязанность по внесению в Реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», сведений по наличию на ресурсах информации, распространение которой в России запрещено. Эта правовая позиция сложилась и в Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Согласно позиции Роскомнадзора, в качестве ответчиков по указанным делам должны выступать операторы (провайдеры), предоставляющие услуги доступа к сети «Интернет».

Однако указанная позиция также дискуссионная, поскольку обязанность по блокировке сайтов возникает у провайдеров только после внесения сведений в Единый реестр доменных имен.

В связи с чем ряд интернет-провайдеров заняли категорическую позицию и нежелание выступать в указанных делах в качестве административных ответчиков, опасаясь возложения материальных затрат.

Еще больше вопросов появилось после утверждения Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.03.2018 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 за 2018 г.» и вынесения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определения от 20.04.2018 № 78-КГ17-101.

Судебная коллегия указала, что Роскомнадзор подлежит привлечению к участию в рассмотрении соответствующих административных дел в качестве административного ответчика. Административное исковое заявление подается в районный суд по ме-

сту нахождения Роскомнадзора или его территориального органа (ст. 19, 22 КАС РФ). В ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству судья определяет иных лиц, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение (в том числе владельцы сайтов в сети «Интернет», авторы размещенной на них информации). В случае выявления таких лиц, установления их места нахождения (места жительства) суд привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания.

В связи с этим судами стали предъявляться императивные требования к административному исковому заявлению прокурора об указании в качестве заинтересованных лиц владельца сайтов в сети «Интернет», авторов размещенной на них информации.

Однако указанные требования зачастую неисполнимы по указанным выше основаниям или значительно затягивают процесс предъявления и рассмотрения административных заявлений.

В настоящее время прокурор, выявив сайт, содержащий запрещенную информацию, должен фактически проводить не свои собственные ему оперативно-розыскные мероприятия по установлению владельца или собственника сайта:

получить информацию в координационных центрах национального домена сети «Интернет»;

из более чем 40 регистраторов доменного имени запросить информацию о владельце сайта, информации;

получив информацию о так называемом «Иванове Иване Ивановиче из Сибири», запросить, например, в ГУ МВД России по Сибирскому федеральному округу сведения о регистрации и месте жительства «Иванова», после чего, не получив достаточных данных, через месяц обратится с административным заявлением в суд, при этом подробно расписав все принятые меры по поиску владельца, не увенчавшиеся успехом.

В итоге мы имеем, что с момента выявления факта нарушения до вынесения решения в лучшем случае прошло два месяца, плюс время, необходимое для внесения сайта в единый реестр доменных имен и непосредственно блокировки сайта провайдером.

Стоимость регистрации доменного имени начинается от 69 руб., срок для регистрации не более 5 рабочих дней.

Пока мы блокируем запрещенную информацию, она дублируется на множестве новых сайтов и распространяется как вирус.

Прокурорами нарабатывается судебная практика признания информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», запрещенной к распространению на территории России, в том числе в значимых социальных сферах – здравоохранении, образовании, охране окружающей среды, в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Однако ввиду длительности существующей процедуры судебного пресечения указанные меры нельзя признать достаточно эффективными.

На мой взгляд, для урегулирования порядка рассмотрения требуется внесение уточнений в процессуальное законодательство.

Возможно введение положений об особом производстве либо конкретных норм, регулирующих порядок рассмотрения административных заявлений о блокировке запрещенной информации в сети «Интернет».

В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228, Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи.

Самым эффективным способом противодействия указанным явлениям представляется нормативное регулирование определенных административных процедур, не требующих судебного пресечения, в рамках предоставленных полномочий Роскомнадзора.

Резюмируя изложенное, хотелось бы вспомнить слова Натана Майера Ротшильда: «Кто владеет информацией, тот владеет миром».

О.И. Менькова,
старший помощник прокурора
г. Калуги, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о процессуальном статусе прокурора в административном судопроизводстве

Перед органами прокуратуры стоит важная роль по обеспечению законности при урегулировании споров, вытекающих из публичных правоотношений. Процессуальное положение прокурора в административном процессе предполагает наличие широкого круга полномочий, реализация которых должна быть направлена на обеспечение прав участников процесса и вынесение судом законного и обоснованного решения. В правоприменительной практике возникает ряд вопросов, связанных с процессуальным статусом прокурора в административном судопроизводстве.

Административное судопроизводство как самостоятельная форма осуществления судебной власти закреплена в Конституции России в 1993 г. Однако как отдельного вида судопроизводства административного судопроизводства не существовало. Стараясь устранить данный пробел правового регулирования, законодатель с 15 сентября 2015 г. ввел в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Появление в России этого судопроизводства стало логичным продолжением проводимой в стране реформы судебной системы и процессуального законодательства.

Несмотря на большую схожесть с регулированием, процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве в сравнении с подобным статусом в гражданском судопроизводстве претерпел существенные изменения.

В настоящее время правовое положение прокурора в административном судопроизводстве определяется ст. 39 КАС РФ. Согласно данной статье прокурор наделен правом обращения в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга

лиц или интересов России, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Часть 4 ст. 39 КАС РФ наделяет прокурора процессуальными правами и процессуальными обязанностями административного истца. Исключения из предоставленных прокурору прав традиционно составляют право на заключение соглашения о примирении и обязанность по уплате судебных расходов. Однако в отличие от гражданского судопроизводства КАС РФ возлагает на прокурора дополнительные обязанности по уведомлению граждан или их законных представителей о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска. При этом КАС РФ не содержит положений, регулирующих сроки направления подобных уведомлений. Полагаем, что данный вопрос должен был быть разрешен в соответствующем приказе Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующем обеспечение участия прокуроров в гражданском процессе.

Не совсем ясным на практике является вопрос о том, каким образом, в какие сроки прокурор должен сообщить материальному истцу или его законному представителю о том, что он отказывается от заявленных исковых требований в его интересах. Верной в данном случае видится позиция Ю.Г. Насонова и В.С. Выскуба о том, что в своем уведомлении прокурор должен объяснить причины отказа от административного иска и разъяснить процессуальные права гражданина¹. Полагаем, что указанный вопрос необходимо урегулировать в ведомственном приказе путем включения в него положения следующего содержания: «Во всех случаях отказа от поданного в интересах гражданина административного искового заявления необходимо заблаговременно до такого отказа уведомлять об этом гражданина или его законного представителя с указанием мотивов принятия такого решения и разъяснением процессуальных последствий, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации».

¹ Насонов Ю.Г., Выскуп В.С. О недостатках правового регулирования участия прокурора в административном судопроизводстве // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 5 (49). С. 64.

Часть 5 ст. 39 КАС РФ определяет процессуальные последствия отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений. Позиция законодателя в части случая отказа прокурора от административного иска, связанного с удовлетворением административным ответчиком заявленных требований, абсолютно логична. Действительно, в случае если выявленные прокурором нарушения устранены административным ответчиком, суд должен принять отказ прокурора и прекратить производство по административному делу.

Однако правовое регулирование процессуальных последствий отказа прокурора от исковых требований в случае, если эти требования не были удовлетворены, вызывает большое количество вопросов. В КАС РФ указано, что в случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается. Данное положение Кодекса не учитывает, что после отказа прокурора от административного иска по конкретному делу в интересах неопределенного круга лиц на стороне административного истца остается пустота. Встает вопрос о том, кто тогда должен поддерживать заявленные требования.

Позволим себе не согласиться с мнением Д.А. Туманова, полагающего, что в случае выбытия прокурора из административного дела по иску прокурора в интересах неопределенного круга лиц теоретически мыслимо вовлечение в процесс органов (организаций), которые так же, как и прокурор, полномочны обращаться по тому или иному вопросу в защиту неопределенного круга лиц, либо выявление кого-либо из лиц, принадлежащих к неопределенному кругу, с предложением вступить в процесс¹. Указанная позиция не учитывает, что при этом суд будет вынужден реализовывать не предусмотренные процессуальным законодательством и не свойственные ему полномочия привлечения по

¹ Туманов Д.А. Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты «чужих» интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 66.

собственной инициативе новых истцов. Более правильной с точки зрения процессуального законодательства следует считать предложение Верховного Суда Российской Федерации, изложенное в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 03.10.2017 № 30, согласно которому предлагается исключить ч. 5 ст. 39 КАС РФ в том виде, в каком она существует в настоящее время¹.

Однако следует согласиться с мнением Д.А. Туманова в том, что самым логичным последствием отказа от иска прокурора, поданного в защиту неопределенного круга лиц, является прекращение производства по делу с сохранением для других лиц возможности на обращение в суд с тождественными требованиями².

Не совсем ясными являются положения КАС РФ в части регулирования вопроса отказа прокурора от исковых требований в защиту прав, свобод и законных интересов конкретного гражданина. Часть 6 ст. 39 КАС РФ предусматривает, что в данном случае суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель не заявит об отказе от административного иска. Если же такой отказ будет заявлен, суд принимает данный отказ, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

Подобный подход вряд ли является верным. Из буквального толкования данной нормы следует, что, если даже лицо, в защиту прав, свобод и законных интересов которого обратился с административным иском заявлением прокурор, явится в процесс и будет поддерживать заявленные исковые требования, суд все равно без учета воли на это истца должен оставить административное исковое заявление без рассмотрения. Конечно, данный гражданин или его представитель не лишены возможности само-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Туманов Д.А. Указ. соч.

стоятельного обращения в суд с административным иском заявлением, однако с учетом наименее социально защищенной категории лиц, в интересах которых изначально может обращаться прокурор, это видится проблематичным. Представляется, что существующая в ГПК РФ правовая конструкция, предписывающая, что в случае отказа прокурора от заявления в интересах гражданина рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявят об отказе от иска, должна быть заимствована и КАС РФ. Намного более логичной видится ситуация, когда суд, получив от прокурора отказ от заявленных требований, должен поинтересоваться у лица, в интересах которого ранее выступал прокурор, о его волеизъявлении на дальнейшее движение судебного процесса и в зависимости от этого производить те или иные процессуальные действия.

Одним из существенных различий КАС РФ от ГПК РФ являются предусмотренные кодексами последствия неучастия надлежащим образом извещенного прокурора в гражданском или административном деле в качестве лица, дающего заключение. В ч. 3 ст. 45 ГПК РФ предусмотрено, что такая неявка не препятствует разбирательству дела. Таким образом, до принятия КАС РФ явка или неявка в судебное заседание являлась правом, а не строгой обязанностью прокурора. В случае неявки прокурора в процесс у суда отсутствовали полномочия по вынесению в адрес органов прокуратуры частного определения, поскольку вопрос о надлежащем или ненадлежащем исполнении прокурором своих должностных обязанностей, установленных приказами Генерального прокурора Российской Федерации, не входил в компетенцию суда, рассматривающего гражданское дело. Однако с принятием КАС РФ позиция по указанному вопросу изменилась.

Полагаем, что положения ч. 1 ст. 151 КАС РФ содержат в себе существенные противоречия. С одной стороны, данная норма предписывает, что неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о судебном процессе прокурора, вступающего в процесс в целях дачи заключения, не препятствует проведению судебного разбирательства. С другой стороны, положения данной статьи предоставляют суду право вынесения частного определения по факту такой неявки прокурора в судебное заседание.

Последнее положение представляется нелогичным, поскольку исходя из содержания ст. 200 КАС РФ частные определения являются средством предупреждения нарушений законности и правопорядка, устранения существенных недостатков в работе учреждений и организаций. Правовая функция частных определений заключается в том, что они способствуют укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений. Неявка прокурора в судебное заседание в силу положений действующего законодательства не свидетельствует о нарушении прокурором законности и не может являться основанием к вынесению частного определения. В связи с чем полагаем, что норму, регламентирующую возможность вынесения судом частного определения в случае неявки прокурора в процесс для дачи заключения, целесообразно исключить. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 03.10.2017 № 30 высказался за исключение положений ч. 1 ст. 151 КАС РФ.

Рассмотрев некоторые аспекты процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве, хотелось бы согласиться с мнением М.В. Павловской о том, что процессуальное положение прокурора в административном процессе в настоящее время предполагает наличие широкого круга полномочий, реализация которых должна быть направлена на обеспечение прав участников процесса и вынесение судом законного и обоснованного решения¹. Полагаем, что процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве подлежит дальнейшему реформированию.

¹ Павловская М.В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность. 2016. № 1. С. 4.

Ю.В. Лаврова,
помощник прокурора
Пензенского района
Пензенской области, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

О некоторых вопросах защиты прокурорами в суде прав лиц с ограниченными возможностями здоровья

Прокуратура является наиболее важным институтом в сфере защиты прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Верным является утверждение начальника главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука о том, что перед государством стоит непростая задача – обеспечить стабильное функционирование системы социальной защиты населения¹.

В связи с чем органы прокуратуры наделены достаточно широким спектром полномочий в данной сфере.

Одним из составляющих такой реализации полномочий являются предусмотренные в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) полномочия по участию прокурора в судах в гражданском и административном процессе, которые реализуются путем обращения прокурора с заявлением, иском, заявлением, административным иском, заявлением в суд либо путем вступления в гражданский или административный процесс для дачи заключения по делу, а также по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

¹ Паламарчук А.В. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в социальной сфере // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. метод. материалов. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 11–21.

Случаи обращения прокурора в суд с соответствующими исковыми заявлениями предусмотрены в ст. 45 ГПК РФ и ст. 39 КАС РФ.

Так, объектом защиты со стороны прокурора выступают права, свободы, законные интересы гражданина в случае, если такой гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

В связи с чем к такой группе лиц относятся в том числе лица с ограниченными возможностями здоровья.

Причем прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца (административного истца), за исключением права на заключение мирового соглашения (соглашения о примирении) и обязанности по уплате судебных расходов.

Полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования установлены в ст. 22 Закона о прокуратуре и регулируются ст. 25.11 КоАП РФ.

Прокурору предоставлена возможность возбуждать достаточно большое количество административных дел, связанных с реализацией прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В целях защиты прав инвалидов, являющихся предметом посягательства, прокурор вправе возбуждать дела об административных правонарушениях, объектами которых являются общественные отношения в области труда и занятости инвалидов, обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур (ст. 5.42, 5.43, 9.13, 9.14, 11.24 КоАП РФ и др.).

Установленные в законодательстве нормы дают возможность прокурорам активно использовать имеющиеся полномочия по защите прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Активность прокуроров в данной сфере подтверждается данными статистических отчетов прокуроров по форме «ОН».

Так, в 2016 г. прокурорами Российской Федерации в защиту прав рассматриваемой категории лиц в суд направлено 28 162 исковых заявления, из которых удовлетворено 27 223 иска, по постановлениям прокуроров о возбуждении дел об административных правонарушениях к административной ответственности привлечено 2273 лица.

В 2017 г. в суд направлено 21 062 исковых заявления, из которых удовлетворено 19 747, по постановлениям прокуроров о возбуждении дел об административных правонарушениях к административной ответственности привлечено 2809 лиц.

В 1 полугодии 2018 г. в суд направлено 10 051 исковое заявление, из которых удовлетворено 7142 иска, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 1494 лица.

К примеру, в результате вмешательства прокуратуры Фрунзенского района г. Саратова путем обращения в суд с иском к министерству социального развития Саратовской области и ГАУ СО «Центр социальной защиты населения г. Саратова» 10-летний ребенок-инвалид был обеспечен детским креслом-коляской с ручным приводом¹.

По иску прокуратуры Шурышкарского района Ямало-Ненецкого автономного округа после длительного бездействия Фонда социального страхования Российской Федерации по ЯНАО женщина-инвалид была обеспечена прогулочной и комнатной креслами-колясками².

По результатам проверки прокуратуры Демянского района Новгородской области было установлено, что здания 6 объектов социальной инфраструктуры не были оборудованы пандусами и перилами для беспрепятственного доступа инвалидов-колясочников, на зданиях отсутствовала информация об органе власти, выполненная рельефно-точечным шрифтом Брайля. В связи с чем в суд направлено 6 исковых заявлений об обязанности органов местного самоуправления устранить выявленные нарушения, которые рассмотрены и удовлетворены, нарушения устранены³.

По результатам обращения прокуратуры Наримановского района Астраханской области в суд с исковым заявлением детям-инвалидам было предоставлено благоустроенное жилое помещение по договору социального найма⁴.

По постановлению прокурора Семеновской городской прокуратуры Нижегородской области директор медицинского центра был привлечен к административной ответственности по ст. 9.13

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1476998/>.

² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1472068/>

³ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1472064/>

⁴ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1465548/>

КоАП РФ за нарушение правил, утвержденных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, отсутствие визуального, тактильного, радио- или звукового информирования с указанием групп помещений (отделений), в которые можно попасть через вход, отсутствия места для парковки автотранспортных средств инвалидов, отсутствие тактильных полос¹.

По результатам проведенной проверки Тушинской межрайонной прокуратуры г. Москвы в отношении индивидуального предпринимателя было возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.43 КоАП РФ в связи с отсутствием мест для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов.

Постановлением мирового судьи виновное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа.

По результатам внесенного в адрес индивидуального предпринимателя представления, выявленные нарушения устранены, парковочные места выделены².

По мнению В.В. Шадрина, деятельность прокурора в суде направлена на принятие судом законного, обоснованного и справедливого решения, соблюдения прав и свобод участников судопроизводства. Эта конечная цель должна обуславливать и процессуальный статус прокурора, объем и характер его процессуальных прав и обязанностей, и порядок их реализации³.

Так, отличительной чертой процессуального статуса прокурора является направленность его интереса при участии его в процессе при обращении в суд с соответствующим исковым заявлением.

Безусловно, прокурор как лицо, участвующее в деле, имеет процессуальный интерес в исходе гражданского дела. Вместе с тем его интерес иного рода, чем процессуальный интерес истца. В частности, процессуальный интерес прокурора имеет своим основанием укрепление законности и правопорядка, которые воплощаются в жизнь посредством защиты частных и публичных интересов. Процессуальный интерес истца имеет материально-правовые основания, так как его фундаментом является матери-

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1448324/>

² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1423212/>

³ Шадрин В.В. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе в защиту прав, свобод и законных интересов граждан // Молодой ученый. 2018. № 20.

ально-правовое отношение, существующее между истцом и ответчиком. Процессуальный интерес прокурора никак не связан с его личностью, подтверждением чему могут служить закрепленные в ст. 18 ГПК РФ нормы об отводе прокурора. Процессуальный интерес истца неразрывно связан с его личностью, поскольку истец заинтересован в принятии судом решения, выгодного для него. Прокурор не может быть процессуальным истцом в силу того, что он не заменяет истца, а лишь обращается в защиту его прав, свобод и законных интересов.

Нельзя не согласиться с мнением Л.А. Тереховой, которая утверждает, что, изучая интерес прокурора при рассмотрении гражданского дела, следует указать, что «интерес прокурора – государственный, а не частный, как у других участников процесса. Государственная заинтересованность является исключительно служебной, прокурору необходим определенный правовой результат¹. В связи с чем считаем целесообразным определить специальный статус прокурора в законодательстве.

Таким образом, несмотря на широкий объем полномочий прокурора по защите прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, установленных в законодательстве, прокурору все же необходимо повысить эффективность использования такого полномочия, как обращение в суд с исковыми заявлениями и возбуждение дел об административных правонарушениях, при этом не заканчивая свою работу только обращением в суд и возбуждением дела, и добиваться реального устранения нарушений, отраженных в данных актах реагирования.

Кроме того, для повышения эффективности деятельности прокурора в данном направлении следует внести изменения в действующее законодательство, определив специальный статут прокурора.

¹ Терехова Л.А. Прокурор в гражданском процессе // Вестн. ОмГУ. Серия. Право. 2011. № 2.

М.Б. Мельникова,
помощник прокурора
Центрального района г. Барнаула,
аспирант Университета прокуратуры
Российской Федерации

Заключение прокурора по делу о лишении родительских прав

Заключение прокурора по гражданскому делу – это своеобразный итог той процессуальной деятельности, которая была им проведена с момента поступления иска о лишении родительских прав в суд до выражения мнения по существу заявленных требований представителем органа опеки и попечительства.

В соответствии со ст. 67 ГПК РФ суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности. Представляется, что на тех же моментах должно быть основано и заключение участвующего в деле прокурора.

Следует согласиться с мнением о том, что особый государственный статус прокурора в гражданском судопроизводстве предполагает такие требования к его заключению, как:

объективность и законность: прокурор должен сохранять беспристрастность по отношению к лицам, участвующим в деле, и основывать свою позицию исключительно на нормах материального и процессуального права;

полнота и обоснованность: прокурору надлежит определенно и исчерпывающе высказаться по всем заявленным требованиям, не допуская альтернативы и не оставляя решение вопроса «на усмотрение суда». Все доводы прокурора должны быть аргументированы¹.

¹ *Корулина Ю.В., Крючкова Н.В.* Заключение прокурора по гражданскому делу в суде общей юрисдикции первой инстанции: науч.-метод. пособие / под общ. ред. В.М. Простовой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009. С. 92.

Заключение прокурора по существу исковых требований – это основанное на произведенной им оценке установленных при рассмотрении дела обстоятельств и на собственном внутреннем убеждении мотивированное мнение о том, какое решение должен принять суд.

Применительно к делам о лишении родительских прав заключение прокурора подробно охарактеризовал В.Н. Щеглов, по мнению которого, «давая заключение по делу о лишении родительских прав, прокурор должен указать на общественную значимость рассматриваемого дела, обосновать квалификацию рассматриваемого судом родительского правоотношения и обозначить круг правовых норм, которые его регулируют; указать на те юридические факты, которые вызывают изменение родительского правоотношения, если правонарушение имело место. Во второй части заключения прокурор должен дать развернутый анализ и оценку тем доказательствам, которые были исследованы в ходе судебного разбирательства, и сделать вывод о том, имело ли место нарушение прав ребенка родителем. Также необходимо определиться в вопросе о взыскании алиментов на ребенка и в том, кому будет передан ребенок после лишения родителя родительских прав. В этой же части прокурор должен указать, нет ли необходимости обратиться к немедленному исполнению, и вынести частное определение в порядке ст. 226 ГПК РФ»¹.

Заключение прокурора по делу о лишении родительских прав не должно носить форму лаконичных утверждений об удовлетворении иска либо об отказе в иске. Верно отмечено, что такое заключение является неудачным, поскольку оно не дает правового анализа обстоятельств дела, голословно и неубедительно, бесполезно, так как не обеспечивает решение судом дела в соответствии с надлежащим законом².

В то же время следует согласиться с тем, что заключение прокурора не должно быть неуместно подробным, сводящимся

¹ Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979. С. 107–108.

² Ерохина Т.П., Бахарева О.А. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве: курс лекций / под ред. О.В. Исаенковой. Саратов, 2007. С. 104.

лишь к общим рассуждениям и не содержащим ни надлежащего анализа доказательств, ни правового обоснования¹.

К сожалению, при изучении материалов гражданских дел о лишении родительских прав были выявлены заключения прокуроров, которые следует оценить как не соответствующие приведенным выше требованиям.

Как показывает практика, именно подготовка мотивировочной части заключения по делам о лишении родительских прав вызывает определенные сложности. Это обусловлено тем, что по делу может быть заявлено несколько оснований для лишения родительских прав одновременно (например, злостное уклонение от родительских обязанностей и совершение преступления в отношении жизни и здоровья члена семьи). Следует помнить, что анализировать необходимо доказательства, представленные в подтверждение каждого из оснований для лишения родительских прав, потому что ни одно из этих оснований не является безусловным и, соответственно, должно быть подтверждено истцом в суде. В то же время доказательства целесообразно разделить на две группы: на подтверждающие доводы истца и их опровергающие. Среди этих групп доказательств так же целесообразно провести систематизацию, например, давая анализ показаниям свидетелей, отметить показания сразу нескольких лиц, которые сообщали суду сходные сведения. Аналогичным образом возможно поступить и с письменными доказательствами.

Переход от анализа доказательств к выводу о наличии оснований для удовлетворения требований о лишении родительских прав либо об отсутствии таковых должен быть произведен с учетом того, что лишение родительских прав – это крайняя мера, которая применяется к ответчикам только в том случае, если: во-первых, с семьей официальными органами проводилась работа с целью изменения отношений родителей к воспитанию детей; во-вторых, если это не дало никакого положительного результата.

¹ Дынько А.П., Бацун Я.В. Правовая сущность и юридическое значение заключения прокурора в гражданском судопроизводстве // Экономика. Право. Печать. Вестн. КСЭИ. 2016. № 4 (72).

Специфика дел анализируемой категории не позволяет предложить какой-либо перечень доказательств, при которых прокурору однозначно необходимо давать заключение об удовлетворении требований о лишении родительских прав. Вместе с тем представляется, что о таком следует вести речь при установлении следующих обстоятельств: 1) подтвержденный заключением эксперта диагноз ответчиков «хронический алкоголизм» либо «хроническая наркомания» при отсутствии стремления родителей к лечению либо неоднократные попытки лечения, не повлекшие положительных изменений; 2) совершение ответчиком тяжкого и особо тяжкого преступления против жизни и здоровья ребенка при отсутствии смягчающих наказание обстоятельств; 3) совершение ответчиком преступления против половой неприкосновенности ребенка, равно как умышленное сокрытие ответчиком совершения такого преступления другим членом семьи в отношении ребенка; 4) категорический отказ ответчиков забрать ребенка в семью из учреждения общественного воспитания, медицинского и социального учреждения без объяснения причин либо по причинам, которые явно надуманны.

После анализа доказательств в заключении прокурору следует полностью изложить выводы по сути заявленных требований так, как они должны быть отражены в резолютивной части решения суда.

В случае, если прокурором дается заключение об удовлетворении иска о лишении родительских прав, необходимо указать, в отношении кого из детей ответчик должен быть лишен родительских прав, в какой сумме и с какого времени должны быть взысканы алименты на каждого ребенка, каким образом алименты подлежат перечислению детям, на чье попечение должен быть передан каждый из детей, родители которых лишаются родительских прав.

При выявлении нарушений законности прокурору следует поставить перед судом вопрос о вынесении частного определения и направлении его в адрес организации или должностного лица в соответствии со ст. 226 ГПК РФ. Следует отметить, что данное право по делам о лишении родительских прав прокуроры фактически не используют.

В случае, если на момент вынесения решения о лишении родительских прав ребенок продолжает находиться в семье ответчика (ответчиков), необходимо ставить вопрос об обращении решения к немедленному исполнению.

Иначе будет выглядеть заключение, если участвующий в деле прокурор придет к выводу об отсутствии оснований для лишения ответчиков родительских прав. В такой ситуации резолюмирующая часть заключения может содержать следующие варианты выводов: 1) об отказе в иске о лишении родительских прав в полном объеме; 2) об отказе в иске о лишении родительских прав и о предупреждении ответчика о необходимости изменить свое поведение по отношению к ребенку, а также о возложении на органы опеки и попечительства контроля за поведением ответчика; 3) об отказе в иске о лишении родительских прав и об ограничении ответчика в родительских правах, о взыскании с него алиментов и о передаче ребенка иному лицу; 4) об отказе в иске о лишении родительских прав при одновременной передаче ребенка другому лицу на воспитание и о взыскании алиментов с ответчика.

Справедливости ради следует отметить, что далеко не все исследователи вопросов гражданского процесса оценивают важность и значимость заключения прокурора.

Так, А. Власовым про заключение в гражданском процессе отмечается, «что эта форма уже не актуальна и не согласуется с диспозитивными и состязательными началами современного гражданского процесса. Указанная форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве в большей степени является не защитой прав граждан и организаций, а косвенным влиянием на ход судебного разбирательства и в конечном итоге на сам суд, что является недопустимым в соответствии с принципом независимости суда. Суду не нужна помощь в «правильном истолковании и применении закона»¹.

Т.В. Сахнова также полагает возможным отказаться от дачи прокурором заключения по делу как изжившей свою процессуальную эффективность формы, что участие прокурора в граждан-

¹ Власов А. Катаракта на «око государево» // Рос. юстиция. 2001. № 8.

ском деле оправдано только его компенсационной функцией (производной от служебной функции надзора за соблюдением прав и свобод человека) и лишь дача заключения по делу есть выражение собственно надзорной функции прокурора, производной от служебной функции надзора за законностью, что уже не отвечает изменившимся правовым реалиям¹.

Представляется, что мнения ученых, высказывающихся за исключение из гражданского процесса заключения прокурора по делу, основаны на ошибочной трактовке целей и задач, которые стоят перед прокурором при участии в гражданских делах определенных в законе категорий. В России исторически сложилось, что прокурор принимает участие в суде в тех случаях, когда кто-либо из участников процесса не может в полной мере защитить свои права, когда рассматриваемый спор имеет повышенную значимость для общества. Необходимость участия прокурора в ряде гражданских дел с целью обеспечения законности, к числу которых относятся споры о лишении родительских прав, официально признана международным правовым сообществом. На сегодняшний момент имеются все основания для вывода о том, что участие прокурора в рассмотрении дел о лишении родительских прав как при предъявлении им иска, так и при даче заключения по делу является необходимым для гарантий соблюдения прав как ребенка, так и его родителей.

¹ Сахнова Т.В. О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (замечки по поводу) // Вестн. граждан. процесса. 2015. № 1.

Г.Д. Данилин,
младший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы правового регулирования процедуры принудительного исполнения судебных актов

Одним из способов обеспечения реализации субъективных прав является эффективное правосудие, ключевой элемент которого – институт исполнения судебных актов, что подтверждено и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (заключена 04.11.1950 в г. Риме), а также Международным пактом о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

Именно этот институт позволяет обеспечивать реальную защиту и осуществление прав и законных интересов¹. Без системного исполнения судебных актов невозможно обеспечить конституционные гарантии доступа к правосудию, гарантии защиты законных интересов граждан, общества и государства.

Осуществление принудительного исполнения судебных актов возложено законом на судебных приставов-исполнителей. Они также обязаны обеспечивать принудительное исполнение актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать обязанности по передаче денежных средств и иного имущества либо совершению действий или воздержанию от совершения определенных действий. Правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц является задачей, которая решается в ходе исполнительного производства.

Основными законодательными актами, регулирующими исполнительное производство в Российской Федерации, являются федеральные законы от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных при-

¹ Гальперин М.Л. Транснациональное исполнительное производство: взгляд в будущее // Закон. 2012. № 5.

ставах» (далее – Закон о судебных приставах) и от 02.11.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве).

Кроме того, вопросы исполнения судебных постановлений регулируются отдельными нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а также других нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» Федеральная служба судебных приставов (далее – ФССП России) определена в качестве ведущего органа власти в анализируемой сфере. Она подведомственна Министерству юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России).

Значительная часть вопросов, относящихся к деятельности судебных приставов регулируется приказами, среди которых, например, приказ Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (далее – МНС России) и Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) от 25.07.2000 № ВГ-3-10/265/215 «Об утверждении Порядка взаимодействия налоговых органов Российской Федерации и служб судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации по принудительному исполнению постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов», приказ Минюста России и МНС России от 13.11.2003 № 289/БГ-3-29/619 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации взаимодействия налоговых органов Российской Федерации и службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации при исполнении постановлений налоговых органов о взыскании налога (сбора), а также пени за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента-организации», приказ Минюста России от 14.12.2005 № 242 «Об организации работы по ис-

полнению международных обязательств Российской Федерации»; соглашение ФССП России № 0001/13 и Федерального агентства по управлению государственным имуществом № 01-12/65 от 30.04.2015 «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства по управлению государственным имуществом по вопросам организации продажи имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество», приказ ФССП России от 27.02.2008 № 101 «Об организации работы по исполнению исполнительных документов по корпоративным спорам», приказ ФССП России и ФСБ России от 10.04.2009 № 100/157 «Об организации взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при установлении (отмене) временного ограничения на выезд должников из Российской Федерации» и др.

Указанные акты регулируют основные вопросы, связанные с деятельностью судебных приставов, в том числе с осуществлением ими исполнительного производства. Тем не менее хочется обратить внимание, что наличие большого массива приказов, регулирующих рассматриваемые вопросы, свидетельствует о том, что законодатель, принимая Закон о судебных приставах и Закон об исполнительном производстве, оставил достаточно важные вопросы регулирования деятельности, исследуемой нами, без внимания.

Кроме того, многие из указанных актов устарели, как, например, упомянутый выше приказ № ВГ-3-10/265, хотя бы из-за того, что МНС России упразднено¹.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос по имуществу, на которое не может быть наложено взыскание, поскольку примеры прокурорской практики в этой сфере правоотношений немногочисленны.

¹ Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство по налогам и сборам было преобразовано в Федеральную налоговую службу с передачей его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах Минфину России.

Согласно положениям некоторых законодательных актов Российской Федерации взыскание не может быть наложено на определенные виды имущества, а именно по долгам учредителя управления на имущество, переданное им в доверительное управление, за исключением несостоятельности (банкротства) этого лица (п. 2 ст. 1018 ГК РФ), на исключительное право на секретное изобретение (п. 6 ст. 1405 ГК РФ); на определенные виды имущества, принадлежащего гражданину-должнику на праве собственности (ч. 1 ст. 446 ГПК РФ); на имущество, определенное ч. 6¹ ст. 69 и ч. 1 ст. 101 Закона об исполнительном производстве, а также на иное имущество согласно положениям федеральных законов.

Анализ исследуемых правовых актов показал, что в целом перечень имущества, на которое не может быть наложено взыскание, в настоящее время определяется 37 нормами, по большей части представляющими собой ряд положений, затрагивающих узкий вопрос и не образующих собой слаженную систему. Некоторые из указанных выше положений федеральных законов регулируют обращение с одним видом имущества. Освещенная проблема, безусловно, осложняет применение как самих норм, так и их взаимодействие во взаимосвязи с другими положениями федеральных законов, прямо или косвенно регулирующими процесс исполнительного производства.

Заслуживает особого внимания диссертационное исследование, проведенное Т.Г. Воеводиной в 2002 г., результаты которого не потеряли актуальность и в настоящее время¹.

В частности, ею предложена к обсуждению идея разработки Исполнительного кодекса Российской Федерации, включающего в себя различные способы реализации исполнительных документов и разнообразные исполнительные процедуры, учитывающего особенности гражданского, налогового, финансового, инвестиционного, земельного, жилищного и иного законодательства, что, к сожалению, не реализовано в действующем Законе об исполнительном производстве².

¹ Воеводина Т.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2002.

² Там же.

До момента принятия этого кодифицированного акта необходимо внести дополнительные изменения в Закон об исполнительном производстве с целью дополнения его если не полным перечнем имущества, на которое не может быть наложено взыскание, то хотя бы обобщенным перечнем, в котором необходимо указать виды имущества с отсылкой на соответствующие законодательные акты.

К.И. Ключева,
магистрант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

**К вопросу о реализации полномочий прокурора
по обращению в суд с заявлением об ограничении
и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему
информацию о продаже животного, отнесенного к редким
и исчезающим видам**

Органы прокуратуры Российской Федерации уделяют значительное внимание решению экологических проблем. В соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. В 2017 г. в целях обеспечения законности в сфере охраны уникальной природы Российской Арктики в структуре управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ создан отдел по надзору за исполнением законов в сфере охраны

окружающей среды и защиты арктической природы. В этом же году для повышения эффективности работы органов прокуратуры были образованы сразу две межрегиональные природоохранные прокуратуры: Байкальская и Амурская. Регулярно проводятся форумы, заседания коллегий и другие мероприятия в сфере экологии, в том числе и по вопросам состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о сохранении и использовании объектов животного мира. При этом на таких мероприятиях отмечается значительность принимаемой прокурорами работы, направленной на ограничение и запрет доступа к интернет-ресурсам, содержащим информацию о продаже животных, отнесенных к редким и исчезающим видам. Так, по требованию прокуроров за период 2016–2017 гг. ограничен и запрещен доступ к 1,2 тыс. сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», которые содержали информацию о реализации редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира¹. Несмотря на тот факт, что обращения прокуроров в суд с заявлениями в рассматриваемой нами сфере являются относительно новой тенденцией в деятельности органов прокуратуры, на данный момент уже имеется достаточно сформированная практика. Вместе с тем существует ряд вопросов, которые не получили однозначной оценки. В связи с этим необходимо проанализировать некоторые аспекты реализации полномочий прокурора по обращению в суд с заявлением об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему информацию о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам, с целью разработки предложений по возможным путям разрешения имеющихся проблем.

Изучение ряда судебных актов по рассматриваемой категории дел, инициированных прокурором, свидетельствует об отсутствии единства позиции в выборе вида судопроизводства. Так, часть заявлений была подана прокурорами в суд в рамках граж-

¹ В Генпрокуратуре России состоялось заседание коллегии по вопросам исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении объектов животного мира и среды их обитания // Генеральная прокуратура Российской Федерации. 2017. 31 октября. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/news_events/news-1275006/ (дата обращения: 24.09.2018).

данского судопроизводства по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹, а другая часть – в рамках административного судопроизводства по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации². Очевидно, что необходима выработка общего подхода, поскольку неправильный выбор судопроизводства может повлечь отмену судебных актов в связи с нарушением процессуального законодательства. В порядке КАС РФ рассматриваются дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, что и характерно для дел об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему информацию о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам. Однако в соответствии со ст. 1 КАС РФ дела об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу не отнесены к предмету регулирования административного процессуального законодательства, впрочем, как и к предмету регулирования ГПК РФ. Вместе с тем в 2017 г. в названную статью были внесены изменения и в предмет регулирования включены дела об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису³. Механизм приведения к исполнению судебных решений об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису связан с огра-

¹ Решение Невинномысского городского суда Ставропольского края от 12.04.2018 по делу № 2-697/2018, решение Магаданского городского суда Магаданской области от 05.03.2018 по делу № 2-692/2018, решение Благовещенского районного суда Амурской области от 02.05.2017 № 2-366/2017, решение Увинского районного суда Удмуртской Республики от 20.03.2018 № 2-380/2018, решение Балаковского районного суда Саратовской области от 02.11.2017 № 2-3007/2017 // Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru> (дата обращения: 23.09.2018).

² Решение Новочеркасского городского суда Ростовской области от 24.04.2018 по делу № 2а-1543/2018, решение Курганского городского суда Курганской области от 23.05.2017 по делу № 2А-6488/17, решение Азнакаевского городского суда Республики Татарстан от 15.08.2017 по делу № 2а-802/2017, решение Тоцкого районного суда Оренбургской области от 17.07.2018 по делу № 2а-587/2018, решение Кировского районного суда г. Иркутска от 27.08.2018 по делу № 2а-3136/2018.

³ Из пояснительной записке к проекту федерального закона № 37671-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования деятельности аудиовизуальных сервисов в сети «Интернет»)» следует, что к аудиовизуальным сервисам относятся сервисы, монетизирующие свои услуги за счет просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, либо предоставляющие видеоконтент отечественному потребителю по подписке (за плату) // СПС «КонсультантПлюс».

ничением доступа к интернет-ресурсу и подобен механизму приведения к исполнению судебных решений по исследуемой нами категории дел. Более того, в своем определении от 20.04.2018 № 78-КГ17-101 Верховный Суд Российской Федерации указал, что решения, являющиеся основаниями для ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, принимаются судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства¹. Учитывая вышесказанное, представляется наиболее обоснованным реализацию процессуальных полномочий прокурора по обращению в суд с заявлением об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему информацию о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам, в рамках административного судопроизводства. Имеется необходимость внесения изменений в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Предлагаем включить в предмет регулирования административного процессуального законодательства дела о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Использование данной формулировки предлагается на основе положений п. 2 ч. 5 ст. 15¹ Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Хотелось бы также обратить внимание на процессуальное положение Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) в анализируемых нами процессах. В административном судопроизводстве Роскомнадзор привлекается в качестве административного ответчика, в гражданском – как заинтересованное лицо. При этом в гражданский процесс, как правило, привлекаются территориальные органы Роскомнадзора. Однако в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 04.08.2016 № 74/1-10-2016 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети

¹ Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2018 № 78-КГ17-101 // СПС «КонсультантПлюс».

Интернет» подчеркивается, что заинтересованным лицом по делам в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети Интернет может являться только центральный аппарат Роскомнадзора, а указание в исковых заявлениях в качестве заинтересованного лица территориальных органов этой федеральной службы является ошибочным, поскольку они не наделены полномочиями по формированию и ведению Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать интернет-сайты, содержащие информацию, распространение которой в России запрещено.

В отношении административного судопроизводства Верховный Суд Российской Федерации в вышеназванном определении подтверждает правильность выбранного подхода: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, подлежит привлечению к участию в рассмотрении соответствующих административных дел в качестве административного ответчика¹. Однако на практике имеются исключения из общего подхода. Так, прокурором было направлено административное исковое заявление, в котором территориальное подразделение Роскомнадзора фигурировало в качестве заинтересованного лица, а в качестве административного ответчика было указано ООО «Мэйл.ру»². Отметим, что разбирательство по этому заявлению состоялось в июле 2018 г., когда уже была накоплена достаточная практика подачи таких заявлений в рамках КАС РФ, в связи с чем выбор в качестве ответчика организации, которая не имеет непосредственного отношения к существу разбирательства, не ясен.

Еще один важный вопрос, который нуждается в выработке правильного решения, связан с формулированием прокурором конкретных и полных требований в заявлении. Несмотря на отсутствие возможности проанализировать так называемую прокси-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2018 № 78-КГ17-101 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Тоцкого районного суда Оренбургской области от 17.07.2018 по делу № 2а-587/2018 // Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru> (дата обращения: 23.09.2018).

тельную часть заявлений, на основе исследования содержания судебных решений можно определить, какие требования предъявлялись прокурорами. Анализ судебных решений позволил выявить следующие типичные формулировки предъявляемых прокурорами требований: об ограничении доступа к размещенной на интернет-ресурсе информации; о признании информации, размещенной на странице сайта, информацией, распространение которой в России запрещено; о признании информации, размещенной на интернет-страницах, запрещенной к свободному распространению на территории России; об обязанности включить указатели страниц сайта в сети «Интернет» в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в России запрещено, и пр. При этом резолютивная часть судебных решений отличается от заявленных требований, и суд, вероятно, в некоторой степени выходит за их пределы. В связи с отсутствием единого подхода по этому вопросу в названии данной работы используются как термин «ограничение», так и термин «запрет». В соответствии с п. 2 ч. 5 ст. 15¹ Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» одним из оснований для включения в реестр данных об интернет-ресурсе, содержащем информацию, распространение которой в России запрещено, является вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Следовательно, при предъявлении требований прокурору необходимо руководствоваться положениями закона и в заявлении использовать следующую формулировку: признание информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в России запрещено. Указание на включение сайта в реестр или на принятие мер по ограничению доступа к сайту считаем излишним, так как законодателем уже возложена обязанность по совершению этих действий Роскомнадзором при наличии соответствующего судебного решения.

Важно отметить положительный опыт некоторых прокуроров в вопросах сбора доказательственной базы по делам об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему информацию о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам. Результаты анализа судебных решений показали, что помимо традиционного использования прокурорами в обоснование заявленных требований скриншотов сайтов имеются факты приведения данных специального ресурса Роскомнадзора (<http://blocklist.rkn.gov.ru>), где возможна проверка принятых мер по ограничению доступа к сайтам и (или) страницам сайтов сети «Интернет», что позволяет избежать дублирования поданных заявлений.

Анализ практики позволяет прийти к выводу, что сегодня только прокурор инициирует процессы по рассматриваемой нами категории. Несмотря на то что уполномоченным государственным органом Российской Федерации по федеральному государственному надзору в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), в данной ситуации в соответствии с ч. 1 ст. 40 КАС РФ Росприроднадзор не может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, так как это не предусмотрено федеральными конституционными законами, КАС РФ и другими федеральными законами. Считаем необходимым внести изменения в законодательство и наделить Федеральную службу по надзору в сфере природопользования с учетом компетенции этого органа правом на подачу заявлений о признании информации о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в России запрещено.

Таким образом, до внесения предлагаемых изменений в законодательство необходимо принятие указанных выше мер по совершенствованию механизма реализации полномочий прокурора как единственного на данный момент должностного лица, уполномоченного на устранение подобных нарушений.

А.Н. Сытник,
магистрант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные вопросы защиты прокурором интересов неопределенного круга лиц в экологических правоотношениях в гражданском судопроизводстве

Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Признание, соблюдение и защита данного права – обязанность государства. Ключевая роль в реализации правозащитной функции от имени России отведена прокуратуре Российской Федерации.

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством, является одной из главных функций прокуратуры Российской Федерации. Прокурор согласно ст. 45 ГПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением (исковым заявлением) в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, ее субъектов и муниципальных образований; вступить в процесс и дать заключение по делу в случаях, установленных ГПК РФ и другими федеральными законами.

Обращение прокурора в суд с заявлением (исковым заявлением) в защиту интересов неопределенного круга лиц возможно в сфере любых правоотношений, так как ст. 45 ГПК РФ устанавливает ограничение только в случае обращения прокурора в суд с заявлением (исковым заявлением) в защиту прав, свобод и законных интересов граждан.

Актуальной сферой, которая требует прокурорского вмешательства в рамках гражданского судопроизводства, являются экологические правоотношения. В настоящее время прокуроры на постоянной основе уделяют внимание исполнению водного, лесного, земельного законодательства, законодательства об отходах

производства и потребления, об особо охраняемых природных территориях, о недрах, об охране атмосферного воздуха, объектов животного мира и водных биоресурсов. В связи с тем, что угроза причинения вреда окружающей среде приводит или может привести к массовому нарушению прав и свобод граждан, прокуроры обязаны обеспечить своевременное выявление и восстановление нарушенных прав, прежде чем последствия приобретут неизгладимый характер. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» акцентирует внимание на важности контроля за полным устранением нарушений, возлагает обязанность обеспечить системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности.

Прокуроры активно используют полномочие по обращению в суд с заявлением (иском) в защиту интересов граждан, неопределенного круга лиц и публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Так, по статистическим данным¹, за 2016–2017 гг. прокурорами было направлено соответственно 25 704 и 28 131 таких заявлений (исков). Как отмечают авторы², как правило, в сфере охраны окружающей среды и природопользования иски прокуроров предъявляются в защиту права неопределенного круга граждан на благоприятную окружающую среду, так как экологические правонарушения посягают на сложный, уникальный природный объект, при воздействии на который ущемляются интересы значительного числа граждан.

На сегодняшний день в России сложилась неблагоприятная экологическая обстановка. Так, по данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования³ (Росприроднадзор),

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2017 г., январь–декабрь 2016 г. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 20.09.2018).

² *Насонов Ю.Г.* Защита прокуратурой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе: пособие / Ю.Г. Насонов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

³ Основные показатели, характеризующие воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду и природные ресурсы. URL: http://58.rpn.gov.ru/results_reports (дата обращения: 20.09.2018).

объем образования отходов производства и потребления в Российской Федерации составил в 2016 г. более 5,44 млрд тонн, что на 1,7 млрд тонн больше объема отходов, образовавшегося в 2010 г.; число выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух с 2000 г. стабильно высоко и составляет около 31 млн т; по данным Росводресурсов, за последние 5 лет отмечается стабильно высокий показатель сброса загрязненных сточных вод – более 14 млрд м³. Представленные сведения никак не могут оптимистично восприниматься, они показывают, что в таких условиях вряд ли населению может быть гарантирована благоприятная окружающая среда. Это свидетельствует и о значительной роли прокуроров по выявлению нарушений и восстановлению нарушенных прав.

Для качественной реализации прокурорами правозащитной функции в экологической сфере должны быть решены актуальные теоретические, правовые и организационные проблемы.

В доктрине вопрос о защите прокурором интересов неопределенного круга лиц в сфере экологических правоотношений в гражданском судопроизводстве остается нераскрытым и содержит множество дискуссионных моментов, таких как:

1) ГПК РФ не содержит разъяснений, что следует понимать под «неопределенным кругом лиц», однако очевидно, что решение данного вопроса является крайне важным для правоприменительной практики, так как от этого напрямую зависит возможность защиты прав и законных интересов населения. В науке отсутствует единое мнение по данному вопросу¹, точно не определены критерии выделения такого особого субъекта гражданского процесса (правосубъектность лиц, составляющих неопределенный круг, количественные характеристики и т.д.);

¹ Например, А.В. Крайнова предлагает следующее определение понятия «неопределенный круг лиц» – это такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении и решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела в связи с тем, что состав потенциальных истцов имеет численное непостоянство (*Крайнова А.В.* Проблемы защиты неопределенного круга лиц в гражданском процессе // *Вестн. Пенз. гос. ун-та.* 2017. № 2 (17). С. 48); А.М. Эрделевский под неопределенным кругом лиц понимает такую множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которой невозможно заранее предвидеть ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени (*Эрделевский А.М.* О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* 2014. № 1. С. 11).

2) не решена проблема процессуального положения прокурора, который обращается в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц: не обозначен статус прокурора как представителя государства, не определена сфера его прав и обязанностей, которая отличается от других участников гражданского судопроизводства. В литературе популярны несколько направлений разрешения данного вопроса: представители первого направления считают его полноправным истцом – стороной по делу, второго – истцом лишь в процессуальном смысле, приверженцы третьего направления полагают, что обратившийся в суд прокурор не является стороной по делу, а представляет в процессе государство, от имени которого осуществляет функции по надзору за соблюдением законности¹. Однозначно стоит ответить, что прокурор не является участником спорного правоотношения, обращается с заявлением в суд не в своих личных интересах, поэтому он не может являться стороной в полной мере. Наиболее обоснованной следует считать позицию, что прокурор – процессуальный истец².

Тесно связаны с теоретическими проблемами правовые, например:

1) действующие ГПК РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»³ противоречат друг другу в части, касающейся участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами (ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» уполномочивает прокурора опротестовывать судебные решения в вышестоящий суд, чего не указано в ГПК РФ);

2) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит не полный перечень полномочий прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских дел судами (отсутствует указание на право прокурора инициировать гражданский процесс в защиту интересов неопределенного круга лиц, в отличие от ст. 45 ГПК РФ);

¹ Крутиков М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора // *Соврем. право*. 2007. № 5.

² Иванов А.Л. Процессуальное положение прокурора, участвующего в рассмотрении и разрешении гражданских дел судами общей юрисдикции // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации*. 2009. № 2 (10).

³ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

3) нормы экологического законодательства¹, посвященные ответственности за его нарушение и разрешению споров об охране природы, не содержат положений, регламентирующих полномочия прокурора по защите экологических прав, а ограничиваются тем, что споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством. «Природоохранная» нормативная база не говорит о том, как действовать, если экологические нарушения затронули права значительного, непersonифицированного круга лиц, так как загрязнение окружающей среды и ущерб экологии зачастую имеют широкую зону распространения. Прокурор в данном случае – ключевая фигура по защите интересов неопределенного круга лиц.

Существенную роль играет организация участия прокурора в гражданском процессе в защиту интересов неопределенного круга лиц в экологических правоотношениях. Главенствующее место среди актов, регламентирующих организационные вопросы, занимает приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее – приказ № 84). Однако конкретные критерии разграничения компетенции территориальных и природоохранных прокуроров отсутствуют. Согласно п. 2.3 приказа № 84 специализированные прокуратуры надзирают за исполнением экологического законодательства специальными природоохранными структурами, однако из этого не следует, что территориальные прокуроры не осуществляют деятельность в данной области, следовательно, необходимо регламентировать порядок определения компетенции.

Вместе с тем важным обстоятельством, не позволяющим органам прокуратуры в полной мере реализовать отведенную им роль, является отсутствие четко определенных на ведомственном уровне методических рекомендаций по инициированию гражданского процесса в защиту интересов неопределенного круга лиц в сфере экологических правоотношений, поддержанию требований прокурора.

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и др.

Также важнейшим элементом организации работы органов прокуратуры является взаимодействие прокуроров с природоохранными и другими органами и общественностью. Только в тесном взаимодействии с ними прокуратурой могут быть достигнуты более высокие результаты в плане укрепления законности в экологической сфере. В организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации фактически отсутствуют нормы, нацеливающие прокуроров на взаимодействие с различными субъектами. А.Ю. Винокуров предлагает по данной проблеме разработать силами ученых и практиков руководство «Взаимодействие органов прокуратуры с природоохранными органами по предупреждению экологических правонарушений», раскрывающее особенности взаимодействия прокуроров со всеми природоохранными органами¹.

Следовательно, имеется необходимость в изучении практики обращения прокуроров в рамках гражданского судопроизводства в защиту интересов неопределенного круга лиц в сфере экологических правоотношений, в выявлении типичных недостатков и определении конкретных факторов, снижающих правозащитную активность прокуроров, а также в выработке наиболее важных и действенных мер, направленных на улучшение работы органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

¹ Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2006.

Рекомендации
IV Всероссийской научно-практической конференции
«Прокурорская деятельность и правосудие»
(Сухаревские чтения)

г. Москва

12 октября 2018 г.

Мы, участники IV Всероссийской научно-практической конференции «Прокурорская деятельность и правосудие», – ученые-юристы, педагогические работники, прокуроры, представители государственных органов и общественных организаций,

учитывая, что суд, правосудие – не просто средство, инструмент решения определенных задач, а фундаментальная основа государственно-организованного общества, необходимое условие его существования в цивилизованных, конституционно признанных формах,

исходя из того, что прокурорская деятельность и правосудие являются самостоятельными видами государственной деятельности, направленными на достижение назначения судопроизводства – защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защиту личности от незаконного и необоснованного осуждения, обвинения, ограничения ее прав и свобод,

принимая во внимание, что прокуратура Российской Федерации на основании имеющейся компетенции в лице прокуроров оказывает содействие судебным органам в принятии законного, обоснованного и справедливого решения, а также в выработке правильного и единообразного применения норм права, формировании стабильной правоприменительной практики,

констатируя факт кардинальных преобразований судебной системы и связанной с ними перестройкой в работе органов прокуратуры и органов судебной власти, направленной на оптимизацию их деятельности путем проведения организационно-штатных мероприятий, а также на повышение квалификации прокуроров и судей,

по итогам обсуждения докладов и выступлений участников по теме конференции считаем целесообразным сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. Вопрос об участии прокурора в конституционном судопроизводстве на сегодняшний день не получил последовательного, единообразного и системного решения на законодательном уровне.

Поэтому имеется потребность в совершенствовании регулирования самого порядка судебного разбирательства в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, участия в нем Генерального прокурора Российской Федерации и законодательного закрепления института постоянного представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации в качестве обязательного участника конституционного судопроизводства.

2. Создание в России структурно самостоятельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции обусловлено потребностью функционирования в рамках соответствующей подсистемы судов организационно обособленных судебных инстанций в целях максимального обеспечения их независимости и самостоятельности.

3. Расширение полномочий прокурора в арбитражном процессе через устранение ограничений в выборе способов защиты интересов публично-правовых образований позволит унифицировать процессуальный статус прокурора и достичь ключевой цели реорганизации судебной системы – обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единства правоприменения.

4. Необходима реализация Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации путем разработки и принятия кодифицированного акта, закрепляющего право прокурора на обращение в арбитражные суды для защиты публичных интересов с любым предусмотренным законом требованием.

5. Требуется единообразный подход при решении вопросов о возмещении ущерба, причиненного преступлениями, позволяющий распространить на гражданский процесс преюдициальное значение приговора суда не только в части установления факта противоправного деяния и лица, его совершившего, но и размера

установленного вреда. Для этого предлагается дополнить соответствующим положением часть 4 статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

6. Необходимо учитывать сформировавшийся в обществе запрос на отстаивание прокурором интересов физических лиц при пересмотре судебных постановлений, что особенно актуально для социально уязвимых категорий граждан, не способных самостоятельно полноценно защищать свои права, воспользоваться квалифицированной юридической помощью. В связи с этим целесообразно предоставить прокурорам полномочия по оспариванию судебных постановлений, принятых по любой категории гражданских и административных дел, в целях повышения гарантий законности.

Для этого предлагается дополнить статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статью 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации соответствующими положениями.

7. Вынесение судами законных, обоснованных и справедливых решений по уголовным делам зависит не только от деятельности самих судов, но и от профессионального участия в рассмотрении дел государственного обвинителя.

Роль прокурора в уголовном судопроизводстве определяется осуществлением им от имени государства уголовного преследования. В связи с этим прокурору должны принадлежать все полномочия по выдвигению обвинения и поддержанию его в суде, в том числе по определению квалификации преступления и объема обвинения, прекращению уголовного дела и уголовного преследования. Необходимо исключить направление в суд уголовных дел, минуя прокурора, и возложение на суд не свойственных ему полномочий по прекращению уголовных дел в досудебном производстве.

Должно быть сохранено обязательное участие прокуроров в рассмотрении всех уголовных дел во всех стадиях судебного производства, в том числе во вновь создаваемых апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции. Целью участия прокурора в суде по уголовному делу должно быть установление истины и охранение законов.

Содержание

<i>Тараненко В.В.</i> Вступительное слово.....	3
<i>Сухарев А.Я.</i> Приветственное слово.....	10

Доклады и выступления на пленарном заседании

<i>Халиулин А.Г.</i> Роль прокурора в правосудии по уголовным делам.....	12
<i>Ведерникова О.Н.</i> Взаимодействие судей и прокуроров в решении вопросов, связанных с экстрадицией.....	17
<i>Червоткин А.С.</i> Некоторые вопросы участия прокурора в уголовной апелляции.....	24
<i>Анкудинов О.Т.</i> О апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции	32

Выступления на секционных заседаниях

Секция 1. Теоретические аспекты

<i>Винокуров А.Ю.</i> Функция участия прокурора в рассмотрении дел судами: к вопросу о названии и содержании.....	40
<i>Ястребов В.Б.</i> Проблемы участия прокурора в конституционном судопроизводстве.....	49
<i>Байманов С.С.</i> Генерал-майор юстиции Стрекозов Владимир Георгиевич – один из основоположников теории и практики конституционного судопроизводства в Российской Федерации.....	58
<i>Викторов И.С.</i> Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан в сфере трудовых отношений... ..	68
<i>Рябцева Е.В.</i> Основные направления предотвращения конфликта интересов судебной деятельности.....	79
<i>Шобухин В.Ю.</i> Судебная власть и прокуратура: некоторые проблемы конституционно-правового регулирования.....	84

<i>Будай С.Н.</i> Взаимодействие органов прокуратуры с общественностью в целях повышения эффективности надзорной деятельности.....	88
<i>Васькина И.А.</i> Правовое просвещение как направление деятельности суда и прокуратуры.....	95
<i>Бабич Н.В.</i> Особенности организационных этапов и предпосылок создания самостоятельного следственного органа России с 1993 по 2011 год.....	101

Секция 2. Прокуратура и уголовное судопроизводство

<i>Гаврилов Б.Я.</i> Векторы развития законодательства о роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика.....	110
<i>Шадрин В.С.</i> Проблемы отказа от обвинения и изменения прокурором обвинения в суде.....	122
<i>Исаенко В.Н.</i> «Правовая» экспертиза и «правовое» заключение специалиста в уголовном судопроизводстве.....	128
<i>Можяева И.П., Ониани М.Г.</i> Научная организация деятельности субъектов уголовного судопроизводства.....	135
<i>Холопов А.В.</i> Криминалистическое обеспечение процесса формирования внутреннего убеждения присяжных заседателей.....	140
<i>Шакирьянов М.М.</i> Особенности организации работы государственных обвинителей в условиях нового этапа развития суда присяжных в России.....	146
<i>Слободанюк И.А.</i> Актуальные вопросы реализации процессуальных полномочий прокурором при производстве дознания в сокращенной форме.....	151
<i>Хайдаров А.А.</i> Полномочия прокурора на этапе утверждения обвинительного заключения: требуется внесение изменений в УПК РФ.....	160

<i>Буланова Н.В.</i> Обжалование прокурором приговоров и иных судебных решений, вступивших в законную силу.....	166
<i>Угольников Н.В., Григорьева Н.В.</i> Проблемы теории и практики отказа государственного обвинителя от обвинения.....	173
<i>Бобров В.К., Емельянова А.А.</i> Обеспечение прокурором законности при применении в отношении несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых мер процессуального принуждения, связанных с ограничением свободы.....	180
<i>Шишков А.А.</i> Реализация в уголовно-процессуальном законе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о возвращении судом уголовного дела прокурору.....	185
<i>Тимошенко Ю.А.</i> Особенности поддержания государственного обвинения по делам об экологических преступлениях...	190
<i>Тутынин И.Б.</i> Проблемы участия прокурора в применении мер уголовно-процессуального принуждения имущественного характера в досудебном производстве.....	198
<i>Щербич Л.А.</i> Некоторые аспекты участия государственного обвинителя на предварительном слушании.....	203
<i>Бабичев Д.А.</i> Прокурорский надзор за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности: вопросы организации.....	210
<i>Огородов А.Н.</i> Актуальные вопросы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства при производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий...	216
<i>Ковшевацкий В.И.</i> Некоторые теоретические аспекты уголовного судопроизводства.....	222
<i>Трефилов А.А.</i> Следственный судья, полиция и прокуратура в военном уголовном процессе Швейцарии.....	226
<i>Шишов А.В.</i> Сравнение уголовно-процессуального и гражданского правового залогов.....	230

<i>Глушков В.В.</i> О совершенствовании организационного взаимодействия районных судов и органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства.....	235
<i>Синдеев А.Ю.</i> Проблемы процессуальных решений прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.....	242
<i>Гаврилов М.А.</i> К вопросу о круге лиц, вступающих в уголовный процесс в качестве правопреемников умершего лица, привлекаемого к уголовной ответственности.....	250
<i>Бадяева П.С.</i> Заочное производство по уголовным делам: проблемы регулирования.....	256
<i>Краюхин С.Б.</i> Сравнительно-правовая характеристика правового статуса прокуратуры на стадии досудебного производства по уголовно-процессуальному законодательству России и стран СНГ.....	259
<i>Корольков С.Ю.</i> Реализация прокурором полномочий по проверке материалов об отказе в возбуждении уголовного дела о фальсификации доказательств.....	265
<i>Макогон А.А.</i> Участие прокурора в рассмотрении судом ходатайств о применении меры пресечения.....	269
<i>Коновалов С.Г.</i> Роль прокурора в досудебном производстве: опыт России и Германии.....	274
<i>Кулакова Н.А.</i> О некоторых аспектах подготовки государственных обвинителей.....	279
<i>Марсакова У.С.</i> Принцип независимости судей как предпосылка реализации целей и задач эффективного правосудия...	284
<i>Андрианов М.С.</i> Понятие и специфика совладающего поведения потерпевшего и его учет государственным обвинителем в ходе судебного разбирательства.....	288

Секция 3. Прокуратура и иные виды судопроизводства

<i>Кардашова И.Б.</i> О роли прокуратуры в административно-юрисдикционном процессе.....	295
<i>Отческая Т.И.</i> Теория и практика участия прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел.....	301
<i>Багаутдинов Ф.Н.</i> Незаконное вознаграждение в интересах юридического лица: изменения законодательства и правоприменительная практика.....	311
<i>Губин С.А.</i> Проблемы прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков посредством сети Интернет...	316
<i>Смирнова О.В.</i> Некоторые вопросы участия прокурора в суде по гражданским делам в порядке части 3 статьи 45 ГПК РФ...	323
<i>Маматов М.В.</i> Актуальные вопросы выявления прокурорами распространения в Интернете запрещенной информации.....	330
<i>Гайнов И.Д.</i> Некоторые вопросы, возникающие при обращении прокурора в суд с административным иском о признании недействительными нормативных правовых актов органов местного самоуправления.....	338
<i>Волкова Т.В.</i> Особенности участия прокурора в рассмотрении судами земельных споров.....	344
<i>Исламова Э.Р.</i> Актуальные вопросы участия прокурора в рассмотрении дел об обращении имущества служащих в доход Российской Федерации.....	350
<i>Боброва О.В.</i> Некоторые вопросы применения ареста имущества как обеспечительной меры в арбитражном процессе, связанного с осуществлением уголовного преследования.....	357
<i>Какителашвили М.М.</i> Особенности участия прокурора в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации.....	366

<i>Мицык Г.Ю.</i> Особенности прокурорского надзора в сфере экономических отношений.....	373
<i>Хорошилова Н.Ю.</i> О некоторых проблемах практики применения Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».....	381
<i>Коряченцова С.И.</i> Особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел, связанных с нарушениями градостроительного законодательства.....	386
<i>Воробьев А.В.</i> Проблемы рассмотрения административных исковых заявлений прокурора о признании информации, размещенной посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.....	392
<i>Менькова О.И.</i> К вопросу о процессуальном статусе прокурора в административном судопроизводстве.....	401
<i>Лаврова Ю.В.</i> О некоторых вопросах защиты прокурорами в суде прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.....	407
<i>Мельникова М.Б.</i> Заключение прокурора по делу о лишении родительских прав.....	412
<i>Данилин Г.Д.</i> Проблемы правового регулирования процедуры принудительного исполнения судебных актов.....	418
<i>Клюева К.И.</i> К вопросу о реализации полномочий прокурора по обращению в суд с заявлением об ограничении и запрете доступа к интернет-ресурсу, содержащему информацию о продаже животного, отнесенного к редким и исчезающим видам.....	422
<i>Сытник А.Н.</i> Актуальные вопросы защиты прокурором интересов неопределенного круга лиц в экологических правоотношениях в гражданском судопроизводстве.....	429
Рекомендации конференции.....	435

Прокурорская деятельность и правосудие

(Сухаревские чтения)

*Сборник материалов
IV Всероссийской научно-практической конференции*

(Москва, 12 октября 2018 г.)

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
О.С. Капинус*

Подписано в печать 27.03.2019. Формат 60х90х16. Печ. л. 27,75.
Тираж 200 экз. Заказ 10.

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