



# ВЕСТНИК АКАДЕМИИ

## Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Основан в 2007 году

Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

№ 3(29) 2012

Учредитель издания:

Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Редакционный совет:

О.С. Капинус, С.Г. Кехлеров

Главный редактор: О.С. Капинус

Заместитель главного редактора: А.В. Бриллиантов

Ответственный секретарь: С.С. Харитонов

Редакционная коллегия: В.Г. Бессарабов, Т.А. Боголюбова, А.Ю. Винокуров, Т.А. Диканова, Н.П. Дудин, О.Д. Жук, Ю.Г. Казанцев, А.Х. Казарина, А.Н. Ларьков, В.В. Меркурьев, Ю.Г. Насонов, С.В. Пархоменко, Н.И. Пикуров, В.П. Рябцев, А.Г. Халиулин, С.П. Щерба

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

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Адрес редакции: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15. Телефон: 8-499-256-23-91. Факс: 8-499-256-54-63. E-mail: prok@msk.rsnet.ru

Индекс в Агентстве «РОСПЕЧАТЬ» – 82370.

Формат 60×90 1/8. Печ. л. 10,5.

Подписано к печати 26.06.2012.

Тираж 1000 экз. Заказ №



Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат», 143200, г. Можайск, Московская обл., ул. Мира, д. 93. Тел.: (49638) 2-06-85, (495) 745-84-28  
www.oaompk.ru; www.oaompk.rf

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

© Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2012

### Содержание

#### Прокуратура России: становление, развитие, современность

Звягинцев А.Г. Три века российской прокуратуры...3

#### Деятельность органов прокуратуры

Капинус О.С., Рябцев В.П. Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации ..... 19  
Амирбеков К.И. Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) ..... 27  
Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Роль органов прокуратуры и органов юстиции в укреплении единства правового пространства ..... 33

#### Опыт правоприменения

Диканова Т.А. Экономическая безопасность и вопросы борьбы с таможенными преступлениями ... 40  
Минская В.С., Жубрин Р.В. Об установлении уголовной ответственности за незаконное завладение земельным участком..... 48  
Князьков А.С. Профессиональная этика следователя в контексте прав личности и безопасности общества..... 54  
Акопджанова М.О. Криминологическая характеристика сокрытия денежных средств либо иного имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов..... 61

Мирошниченко. Н.В. Квалификация нарушения специальных правил как бездействия ..... 67

### Из истории органов прокуратуры

Деревскова В.М. Правовое регулирование деятельности прокуратуры в Сибири в пореформенный период (вторая половина XIX – начало XX в.)..... 73

### Научные вести

Конкурс «Лучший государственный обвинитель» ..... 78

Деятельность Международной ассоциации прокуроров ..... 79

Круглый стол «Проблемы обеспечения безопасности на транспорте Российской Федерации и задачи прокурорского надзора» ..... 81

Посещение ректором Академии О.С. Капинус Санкт-Петербургского филиала Академии..... 81

Информация для системы РИНЦ..... 82



---

## Информация для авторов

### *Требования к оформлению направляемых в редакцию рукописей*

1. Рукопись представляется на бумажном и электронном носителях (текстовый редактор WinWord) либо по электронной почте.
2. Текст, включая сноски, должен быть набран через 1,5 интервала гарнитурой Times New Roman (кегель 14), без использования знаков ручного переноса и двойных пробелов, размеры полей: слева – 2,5 см, сверху, справа и снизу – 2 см.
3. Сноски должны иметь сквозную нумерацию и располагаться постранично. Библиографический аппарат должен быть оформлен в соответствии с ГОСТ Р 7.1 – 2003 и ГОСТ Р 7.0.5 – 2008.
4. Объем статей не должен превышать 12 страниц, объем иных материалов согласовывается с редакцией.
5. К рукописи должны быть приложены на русском и английском языках: аннотация (не более четырех предложений); список ключевых слов (не более семи); информация, содержащая фамилию, имя, отчество (полностью), должность и место работы (службы), ученые степень и звание автора. Следует также указать свой почтовый адрес, телефоны, адрес электронной почты, номер факса.
6. Рукопись должна быть подписана автором.
7. Работы, подготовленные единолично аспирантами или соискателями, рассматриваются при наличии положительной рецензии научного руководителя.
8. Ответственность за точность цитирования, ссылок на законодательство, фамилий и т.п. лежит на авторах.
9. Журнал является рецензируемым. Если рукопись не соответствует предъявляемым редакцией требованиям, а также при отрицательной рецензии автору направляется мотивированный отказ. Редакционная коллегия оставляет за собой право отклонить предлагаемую к публикации работу.
10. Плата за публикацию с авторов, в том числе аспирантов, не взимается.

Материалы следует направлять на e-mail редакции: [prok@msk.rsnet.ru](mailto:prok@msk.rsnet.ru) или по адресу:

123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.  
Телефон: 8-499-256-23-91. Факс: 8-499-256-54-63



**Александр Григорьевич ЗВЯГИНЦЕВ**

*заместитель Генерального прокурора Российской Федерации*

## Три века российской прокуратуры<sup>1</sup>

### В военные и послевоенные годы

С началом Великой Отечественной войны вся работа органов прокуратуры была подчинена интересам обороны. Основным содержанием законности в этот период становятся вопросы, имевшие непосредственное отношение к борьбе с агрессором. Война, которую вел советский народ с немецко-фашистскими захватчиками, потребовала максимальной четкости и организованности в работе государственных и общественных учреждений и предприятий, еще более строгого соблюдения законов всеми должностными лицами и всеми гражданами СССР. Задачи, направленность «социалистической законности» вытекали из общей цели, стоявшей перед государством и всем народом во время войны: отстаивать свободу, честь и независимость Родины, разгромить врага. В этот период основное внимание органов прокуратуры было сосредоточено на осуществлении надзора за выполнением законов о военном положении, за своевременным выполнением заказов и поставок для Советской Армии и военной промышленности и за выполнением постановлений правительства о размещении и восстановлении эвакуированных предприятий. Непременным условием для обеспечения победы над врагом являлось соблюдение государственной, воинской и трудовой дисциплины, борьба с прогулами и «дезертирством с предприятий». Эти задачи легли в основу работы органов прокуратуры. В поле зрения ведомства находи-

<sup>1</sup> Статья освещает наиболее яркие страницы истории прокуратуры и подготовлена по материалам книги «Законоблюстители». Окончание. Начало в Вестнике Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 6(26) 2011 г. и № 1(27) 2012 г.

лись также вопросы борьбы с нарушением законов о порядке мобилизации населения в промышленность, на оборонные работы и строительство и на сельскохозяйственные работы.

Приказы и указания Прокурора СССР ориентировали прокуроров и следователей на строгое соблюдение законности, сплоченность, четкость и организованность в работе, соблюдение железной дисциплины. Однако выполнить их порой было некому – очень многие прокурорско-следственные работники добровольно ушли на фронт. Только в одной Воронежской области отправились на борьбу с захватчиками 75% оперативных сотрудников прокуратуры.

Среди тех, кто в должности военного следователя с первых дней войны и до самого ее окончания находился на фронте, можно, в частности, назвать Льва Николаевича Смирнова и Сергея Михайловича Громова. Первый участвовал в двух послевоенных процессах – Нюрнбергском и Токийском, а затем в течение 22 лет руководил Верховными судами РСФСР и Союза ССР. Второй – более 50 лет проработал на следствии, расследовал очень многие «громкие» дела и за все время не получил ни одного дела к доследованию.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» в местностях, объявленных на военном положении, деятельность органов государства, в том числе и прокуратуры, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления. Это, безусловно, сказалось, как уже было отмечено, не только на содержании деятельности прокуратуры, но и на ее форме.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1943 г. «Об установлении классных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры» вводились форменная одежда и следующие классные чины: действительный государственный советник юстиции, государственный советник юстиции 1, 2 и 3 классов, старший советник юстиции, советник юстиции, младший советник юстиции, юрист 1, 2 и 3 классов и младший юрист. Классный чин действительного государственного советника юстиции присваивался указом Президиума Верховного Совета СССР только Прокурору Союза ССР. Чины государственного советника юстиции 1, 2 и 3 классов — постановлением Президиума Верховного Совета СССР по представлению Прокурора Союза ССР. Остальные классные чины присваивал Прокурор Союза.

На заключительном этапе Великой Отечественной войны первостепенное внимание органов прокуратуры было приковано к выполнению директивных указаний властей, принятых в то время. Основными задачами прокуратуры были борьба с нарушениями трудовой дисциплины, хищениями и разбазариванием промышленных и продовольственных товаров и другими преступлениями, наносящими вред народному хозяйству. Много сил отдавалось охране прав защитников Родины и их семей, борьбе с беспризорностью и преступностью несовершеннолетних. Тогда был несколько реорганизован центральный аппарат Прокуратуры СССР.

В 1944 г. всю работу по делам несовершеннолетних в Прокуратуре СССР возглавил Врамшапу Самсонович Тадевоян. И ему многое удалось. Видный ученый-юрист, он в 1948 г. станет прокурором Армянской ССР, а в 1961 г. его изберут первым президентом Советской ассоциации политических (государственных) наук.

2 марта 1944 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Прокурору Союза ССР К.П. Горшенину присваивается классный чин действительного государственного советника юстиции (соответствовало званию генерала армии). 19 марта 1946 г. по

постановлению Верховного Совета СССР Прокурор СССР стал называться Генеральным прокурором СССР. В этом качестве Константин Петрович Горшенин руководил организацией и проведением на территории СССР многих судебных процессов над военными преступниками, участвовал в подготовке Нюрнбергского и Токийского процессов над главными военными преступниками Германии и Японии.

Особенно много времени он отдал Нюрнбергскому процессу. И неудивительно, это был первый в истории человечества судебный процесс над преступниками, стоявшими во главе целого государства. Ответственность была велика – ведь Горшенин входил в специально созданную Комиссию Политбюро ЦК ВКП(б) по организации и руководству Нюрнбергским процессом, которую возглавлял А.Я. Вышинский. Всю работу контролировал лично И.В. Сталин. Достаточно сказать, что с первых чисел апреля 1946 г. и до самого завершения процесса Константин Петрович проводил в Нюрнберге значительную часть своего времени. Процесс продолжался 11 месяцев (с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г.) и завершился приговором – двенадцать подсудимых были приговорены к смертной казни, семерых ждала тюрьма, трое были оправданы. Были также объявлены преступными главные звенья государственно-политической машины, доведенные нацистами до дьявольского совершенства. «От лица СССР – от имени человечества» – блестящую завершающую речь произнес на процессе главный обвинитель от Советского Союза Роман Андреевич Руденко, который до этого очень много сделал для того, чтобы приговор состоялся. Международный резонанс был бурным. Молодого советского прокурора (было ему тогда 38 лет) узнал весь мир. Через семь лет он станет Генеральным прокурором СССР и проработает в этой должности более 27 лет.

За время войны резко снизился образовательный уровень руководящего состава органов прокуратуры. В связи с этим Горшенину пришлось принимать решительные меры для того, чтобы срочно выправить положение. Своим приказом он обязал боль-

шую группу прокуроров республик, краев и областей и их заместителей, не имеющих высшего образования, пройти курс обучения в заочном юридическом институте, а имеющим лишь начальное образование – обучаться по программе средней школы. Кроме того, приказом от 12 июля 1944 г. он поручил прокурорам республик, краев и областей до 25 августа провести персональный учет всех ответственных работников, разбив их на несколько категорий в зависимости от имеющегося образования, и наметить формы обучения для каждого прокурорско-следственного работника. В дальнейшем Горшенин всегда строго контролировал исполнение своих приказов.

Окончилась война. Более семисот работников прокуратуры по представлению К.П. Горшенина Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 марта 1945 г. были награждены государственными наградами.

Заставил он учиться и руководящий состав аппарата Прокуратуры Союза ССР. Одним из своих приказов он образовал при Прокуратуре Союза группу экстернов Московского юридического института и установил для них срок сдачи государственных экзаменов – ноябрь 1948 г.

Принятые К.П. Горшениным меры по повышению профессиональных знаний прокуроров и следователей возымели действие. Только в 1947 г. во Всесоюзный юридический заочный институт был принят 1171 человек; значительно увеличилось и число лиц, обучавшихся в юридических школах. В прокуратурах республик, краев и областей заметно возросла прослойка работников, получивших юридическое образование.

Вскоре после войны (при Генеральном прокуроре СССР Григории Николаевиче Сафонове) в Ленинграде открылась первая следственная школа Прокуратуры СССР, которую возглавила С.А. Мусина. В 1949 г. был учрежден Всесоюзный научно-исследовательский институт криминалистики, руководителем которого стал известный ученый-юрист С.П. Митричев.

В годы, когда Прокуратуру СССР возглавлял Г.Н. Сафонов, в стране раскручивался последний виток репрессий,

вершиной которых стали известные «ленинградское дело» и незавершенное «дело врачей». Властями был нанесен тяжелый удар по органам государственной безопасности и прокуратуры. Сафонов, не пользовавшийся особым авторитетом у руководителей партии и правительства, конечно, не мог противостоять репрессиям. По свидетельству самого Сафонова, надзор за органами МВД и государственной безопасности был по существу парализован. Более того, в 1952 г. началась проверка и в отношении самого Сафонова. Секретариат ЦК партии поставил ему в вину то, что сами же власти и насаждали, – отсутствие надзора за расследованием преступлений органами государственной безопасности.

Проверка не сулила Г.Н. Сафонову ничего хорошего. Однако в начале марта 1953 г. умер И.В. Сталин, и в ЦК КПСС решили спустить «дело Сафонова» на тормозах. На этом документе имеется интересная резолюция М.Ф. Шкирятова, тогдашнего председателя Комитета партийного контроля при ЦК КПСС: «т. Семенов. Эту записку надо уничтожить, предварительно спроси т. Судакова. Шкирятов. 15/IV-53 г.».

В апреле 1953 г. Г.Н. Сафонов был вызван в КПК при ЦК КПСС, где с ним провел беседу Шаталин. Последний, указав Сафонову на ошибки в работе, сказал, что никакого решения приниматься не будет. После этого Г.Н. Сафонов еще в течение двух месяцев исполнял обязанности Генерального прокурора СССР. Снят он был уже после ареста Л.П. Берия, 30 июня 1953 г., так как секретарь ЦК КПСС Н.С. Хрущев откровенно сказал, что не может доверить ему проведение следствия по делу Берии.

### Курс на «социалистическую законность»

В 1953 г., сразу же после смерти И.В. Сталина, начался процесс демократизации общественной жизни страны. Был взят курс на осуждение культа личности и преодоление его последствий. Стремительно меняется законодательство. Демократизируются судебная система, принципы и порядок судопроизводства. Глобальные перемены

происходят и в деятельности органов прокуратуры. 24 мая 1955 г. было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором *высший надзор за точным исполнением законов всеми государственными органами и учреждениями, должностными лицами, а также гражданами возлагался на Генерального прокурора СССР*. Ранее безликие и, по существу, бесправные прокуроры стали наиболее активными проводниками так называемой социалистической законности. Слово «закон» стало, наконец, употребляться в связках с такими понятиями, как «справедливость», «порядочность», «честность». Началось постепенное, пока еще медленное и нерешительное, исправление тех перегибов, которые допускались во времена Сталина.

Положение о прокурорском надзоре обязывало всех прокуроров внимательно следить за тем, чтобы ни один гражданин не был незаконно подвергнут аресту или необоснованному привлечению к уголовной ответственности. Это требование закона в условиях преодоления последствий культа личности было тогда очень важным.

\* \* \*

Осуществить все эти реформы в органах прокуратуры в тот период суждено было Роману Андреевичу Руденко.

29 июня 1953 г. прокурор Украинской ССР Роман Андреевич Руденко был срочно вызван в Москву. В тот же день он присутствовал на заседании Президиума ЦК КПСС, на котором по предложению Н.С. Хрущева его утвердили Генеральным прокурором СССР. К этому времени уже был арестован Берия, и надо было организовать следствие по его делу.

Р.А. Руденко было поручено подобрать соответствующий следственный аппарат и немедленно приступить к расследованию «фактов враждебной антипартийной и антигосударственной деятельности» Берия и его окружения.

Дело Берии и его сообщников слушалось в конце 1953 г. без участия обвинения и защиты. Приговор известен – расстрел

с конфискацией имущества. Р.А. Руденко присутствовал при исполнении приговора. В последующие годы состоялись судебные процессы и над другими бывшими работниками органов госбезопасности, в частности Абакумовым. На этих процессах Р.А. Руденко лично поддерживал государственное обвинение.

Р.А. Руденко с первых же дней работы в Прокуратуре Союза ССР пришлось расчищать авгиевы конюшни, в которые фактически превратились в стране органы правопорядка, да и сама законность. Беззаконию и произволу надо было противопоставить надежный заслон. В 1955 г. в связи с прекращением дел и оправданием из-под стражи прокурорами и судьями было освобождено свыше 10% арестованных.

В середине 1950-х и начале 1960-х гг. состоялась широкая реабилитация жертв политических репрессий. Этой деятельности Руденко отдавал много энергии и сил. Им подписаны сотни протестов по таким делам, принято большое количество лиц (самих репрессированных или их родственников), проведена огромная организационная работа.

Р.А. Руденко, всегда чутко улавливая задачи, стоящие перед страной, своевременно вносил предложения по совершенствованию советского законодательства, решал множество проблем – больших и маленьких. При нем прокурорский надзор расправил плечи, укрепился кадровый потенциал ведомства. На работу в систему пришло много новых, способных сотрудников.

В те годы важное значение приобрели вопросы укрепления законности и государственной дисциплины, усилилась борьба с преступностью и правонарушениями, при этом основной упор делался на предупреждение преступлений, искоренение причин, их порождающих, а также таких сопутствующих им зол, как пьянство и наркомания. Мощный импульс получила борьба с преступностью несовершеннолетних, и особенно с теми, кто вовлекал их в преступную деятельность. Активизировалась работа по предупреждению местничества, ведомственной ограниченности, бюрократизма и взяточничества.

Генеральный прокурор всеми средствами отстаивал процессуальную независимость прокуроров и следователей. В буквальном смысле слова «бился» за следствие, когда в 1970-е всесильный тогда министр внутренних дел Н.А. Щелоков поставил вопрос об изъятии всего следствия из органов прокуратуры. По мере своих возможностей он противился и так называемому директивному праву, попыткам вмешательства в деятельность органов прокуратуры, что вызывало раздражение в отделе административных органов ЦК КПСС. Поэтому неудивительно, что, находясь в кресле Генерального прокурора СССР, Роман Андреевич пережил три инфаркта. Четвертый, после которого он скончался, Руденко получил во время расследования так называемого краснодарского дела. Расследование этого коррупционного дела он курировал лично – ведь в его материалах фигурировали крупные партийные бонзы. Среди них был и клевет Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева Первый секретарь Краснодарского крайкома партии С.Ф. Медунов.

Как видим, не только большие звезды на погоны, а потом и в петлицы заработал за свою жизнь патриарх советской прокуратуры...

При Руденко произошли многие изменения в ведомстве. Изменились стиль и методы работы.

В 1954 г. появился институт прокуроров-криминалистов. Назначались на эти должности самые опытные работники. На прокурора-криминалиста возлагалось «оказание помощи следователям в применении научно-технических средств и тактических приемов при расследовании уголовных дел».

В апреле 1957 г. была утверждена новая структура центрального аппарата Прокуратуры СССР. Введены новые знаки различия — вместо погон плечевых появились петлицы на воротнике, темно-коричневый цвет формы был заменен на темно-синий. Были созданы Высшие курсы повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР. С 1 октября 1966 г. начались занятия в Ленинградском институте усовершенствования следственных работ-

ников. Заработал Харьковский институт повышения квалификации Прокуратуры СССР. Укрепился научный корпус исследователей учреждений прокуратуры. В 1963 г. ВНИИ по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности возглавил известный ученый-практик Игорь Иванович Карпец.

20 июня 1966 г. Президиум Верховного Совета РСФСР учредил почетное звание «Заслуженный юрист РСФСР». Его первыми кавалерами стали и семь прокурорских работников.

В 1970-е гг. началось интенсивное строительство объектов для органов прокуратуры. За десятилетие было построено 559 зданий, в том числе справили новоселье 64 республиканские и областные прокуратуры. Возведено здание Института повышения квалификации руководящих кадров в Москве, комфортабельное общежитие ленинградского и харьковского институтов, специализированный пансионат Прокуратуры СССР «Сокол» в Трускавце Львовской области (Украина), началось благоустройство пансионата «Истра» в Подмосковье, приобретен дом отдыха в Гаграх, построен дом для сотрудников прокуратуры на Ленинградском проспекте.

После того как в 1977 г. была принята новая Конституция СССР, Прокуратура Союза ССР приступила к разработке на ее основе Закона о Прокуратуре СССР, который в 1979 г. заменил Положение о прокурорском надзоре в СССР, действовавшее почти 25 лет.

Деятельность Романа Андреевича Руденко на посту главного «стража законности» страны, как уже отмечалось, продолжалась 27 лет. Ни один советский прокурор не занимал столь долго этот пост. Руденко сумел пережить самые страшные и суровые времена, которые порой требовали принятия весьма жестких и совсем не демократичных решений. В оценке его работы мы сегодня можем быть уже спокойными и беспристрастными. Он был героем своего времени. А время ему досталось тяжелое. Но времена не выбирают. В них, как сказал поэт, живут и умирают...

На месте Романа Андреевича Руденко вполне могли оказаться другие люди. И никто не скажет, смог ли бы кто из них в «известных обстоятельствах» сделать меньше дурного и больше хорошего.

В эти же годы, с 21 января 1971 г. Прокурором РСФСР работал Герой Советского Союза Борис Васильевич Кравцов – энергичный, инициативный человек, отличный организатор.

При Б.В. Кравцове в Прокуратуре РСФСР была создана специальная группа прокуроров-криминалистов, на которую возложили обязанности по оказанию помощи в организации раскрытия и расследования преступлений по наиболее сложным делам. Они же проводили обучение работников центрального аппарата, начальников следственных управлений, отделов, прокуроров-криминалистов прокуратуры АССР, краев и областей. Все эти меры принесли определенные положительные результаты. Завалы старых, нераскрытых дел заметно уменьшились.

Борис Васильевич лично контролировал расследование наиболее громких уголовных дел и, что особенно важно, сам подписывал по ним обвинительные заключения, не перекладывая эту обязанность на заместителей; выступал государственным обвинителем по сложным делам, рассматривавшимся Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РСФСР по первой инстанции.

После выхода на пенсию Борис Васильевич занимается общественной деятельностью. Является Почетным Председателем Совета Общероссийской общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры. Пишет и издает мемуары.

### На переломе

Заканчивалось так называемое застойное время.

В ноябре 1982 г. скончался Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев. Новый партийный лидер Ю.В. Андропов сразу же провозгласил курс на укрепление порядка в стране и борьбу с коррупцией, повысил ответственность должностных лиц за принимаемые ими решения. Это, конечно,

сразу же сказалось и на работе органов прокуратуры. Она как бы «раскрепостилась», ее действия стали более решительными, появилась возможность провести ряд мероприятий, возбудить и расследовать целую вереницу коррупционных дел.

Руководители прокуратуры СССР в своих выступлениях тогда открыто давали негативную оценку положению с законностью, в котором оказалась страна, отмечали тревожные тенденции, падение государственной дисциплины, снижение уровня работы правоохранительных органов. Нелицеприятная оценка давалась и МВД. Стиль руководства этим ведомством характеризовался как показушный, укрытие преступлений от учета приняло всеобщий характер и являло собой по существу антигосударственную политику.

После апрельского 1985 г. Пленума ЦК КПСС в стране начались радикальные перемены, которые активно затронули и правовое поле. Они были, прежде всего, связаны с процессами либерализации в экономической сфере, переходом к рыночным отношениям на основе частной собственности. Все эти изменения, безусловно, отразились на законодательстве и правоприменительной практике, естественно, и на работе органов прокуратуры, которыми в это время руководил уже Александр Михайлович Рекунков.

Став Генеральным прокурором, Рекунков не только продолжил дело своего авторитетного предшественника, но и придал ему более динамичное движение. При Александре Михайловиче было доведено до логического конца краснодарское дело. Начато следствие по многим другим коррупционным делам, привлекавшим большое общественное внимание. Правда, до начала перестройки большинство из них, конечно, не стали достоянием широкой гласности. Это уже потом пресса, чуть ли не захлебываясь, писала об этих процессах.

В Москве в мае 1984 г. Александр Михайлович провел совещание генеральных прокуроров социалистических стран. По взаимному согласованию решено было обсудить насущные задачи координации деятельности правоохранительных органов по



предупреждению и пресечению правонарушений.

С большим энтузиазмом воспринял Рекунков идеи горбачевской перестройки. Он искренне желал перемен и требовал от своих подчиненных творческого переосмысления пройденного пути, коренного изменения форм, стиля и методов работы.

Рекунковым в те годы была проведена большая организаторская работа. В частности, им были подписаны все основополагающие приказы и указания, как тогда принято было говорить, о коренной перестройке деятельности органов прокуратуры на всех основных участках. Им усердно внедрялся системный зонально-тематический принцип работы. Управлениями и отделами Прокуратуры Союза ССР под непосредственным руководством Александра Михайловича разрабатывались так называемые концепции деятельности подразделений по всем направлениям работы органов прокуратуры, которые предварительно обсуждались на коллегиях, а затем уже материализовывались в приказах. Они, по задумке Рекункова, должны были, с одной стороны, помочь горрайпрокурорам правильно выстроить свою работу и определиться в векторах; с другой – улучшить руководство периферийными органами со стороны вышестоящих прокуратур.

В те годы были проведены глобальные проверки в ведущих союзных министерствах и ведомствах, изучена работа прокуратур союзных республик, многих автономных республик, краев и областей с заслушиванием результатов на заседаниях коллегии Прокуратуры СССР. А.М. Рекунков неоднократно выступал с сообщениями на сессиях Верховного Совета СССР и отчитывался о проделанной работе перед его Президиумом. Он лично контролировал все громкие дела.

При Рекункове был учрежден знак «Почетный работник прокуратуры» (приказ от 28.04.1981 № 25), введено Обязательство работника советской прокуратуры, которое стало приниматься в торжественной обстановке, в условиях широкой гласности.

Тем не менее найти конкретные «перестроечные» пути в практической деятель-

ности прокуратуры Александру Михайловичу все же не всегда удавалось.

На последнем, самом трагическом этапе перестройки, приведшей к распаду Союза ССР, органы прокуратуры страны после А.М. Рекункова возглавляли вначале Александр Яковлевич Сухарев, а затем Николай Семенович Трубин.

В те годы в стране активно предпринимались меры по преодолению так называемого «застойного периода», происходило раскрепощение экономической инициативы, расширение политической демократии, обогащение правового статуса личности. Богаче и содержательнее становился и прокурорский надзор. Однако вслед за А.М. Рекунковым А.Я. Сухарев признал, что органы прокуратуры оказались еще «недостаточно подкованными» по целому ряду практических аспектов прав человека.

Начал поднимать голову экстремизм и национализм. Пролилась кровь в Сумгаите, завязался карабахский узел, начались многомесячные забастовки. Все это наносило колоссальный ущерб стране. На одном из заседаний коллегии Прокуратуры Союза ССР А.Я. Сухарев сказал, что прокуроры «проглядели националистический нарыв, не упредили разгула беспорядков».

Спустя несколько лет после начала перестройки в стране резко обострилась ситуация с преступностью. Увеличилось число убийств, причинения тяжких телесных повреждений, изнасилований, разбоев и грабежей. Опасно нарастала корыстная преступность, во многом определяющая устойчивость преступных групп как в сфере экономики, так и в уголовной среде. Участились случаи применения преступниками оружия, технических средств, их более активного противодействия правоохранительным органам. Экономика все теснее срашивалась с преступной средой. Политбюро ЦК КПСС, Правительство СССР, рассматривая положение дел с преступностью, признавали его критическим. Резкой критике подверглись правоохранительные органы, в их числе и прокуратура. Верховный Совет СССР в постановлении «О решительном усилении борьбы с преступностью» признал

возможным образовать временные комитеты по борьбе с преступностью. А.Я. Сухарев понимал, что в таких условиях нужны новые, нетрадиционные подходы к работе.

В частности, на базе управления общего надзора были сформированы надзорные структуры: в экономической, социальной и экологической сферах создана подчиненная непосредственно центру Волжская природоохранная прокуратура.

При Генеральном прокуроре СССР А.Я. Сухареве была изменена форменная одежда и введены новые знаки различия для прокурорско-следственных работников. Еще в 1954 г. погоны (введены в 1943 г.) были заменены плечевыми петлицами на воротнике и исключены из формы лампасы. И вот спустя 35 лет в форменной одежде прокуроров и следователей вновь появились погоны и лампасы, правда, уже другого цвета.

\* \* \*

Последним Генеральным прокурором Союза Советских Социалистических Республик стал Николай Семенович Трубин. Эту высокую должность ему пришлось занимать чуть более года, до распада Советского Союза.

Вскоре после своего назначения на должность Генерального прокурора СССР Н.С. Трубин провел Всесоюзное совещание прокуроров, в работе которого принял участие Президент СССР М.С. Горбачев. Это было первое за последние 35 лет посещение главой государства совещания прокурорских работников. Только при Р.А. Руденко в 1955 г. тогдашние руководители партии и правительства во главе с Н.С. Хрущевым были на подобном совещании.

Н.С. Трубин в ранге Генерального прокурора СССР действовал достаточно уверенно и решительно. Он выступал противником «растаскивания общего надзора по специализированным кабинетам» – что было сделано его предшественником в марте 1989 г. Николай Семенович тогда публично заявил, что «перестройка была бы более эффективной, если бы ее начали с освобождения прокуратуры от функций, несовместимых с самой сутью общего надзора».

Н.С. Трубин ратовал за принятие нового закона о прокуратуре, который «учитывал бы все современные реалии». Выступал против «войны законов», мобилизовывал подчиненных на решительную борьбу с правовым нигилизмом «республиканских законодателей» и «местной власти». Был сторонником создания самостоятельного следственного комитета, о чем не раз говорил в своих публичных выступлениях, – при «строгом прокурорском надзоре».

При Н.С. Трубине 27 мая 1991 г. была введена Присяга работника прокуратуры. Он добился улучшения материального обеспечения работников органов прокуратуры.

24 сентября 1991 г. Генеральный прокурор Союза ССР Н.С. Трубин пригласил на встречу (она носила неофициальный характер) всех прокуроров фактически уже суверенных республик. В качестве наблюдателей прибыли даже представители признанных уже независимыми Латвии и Литвы. Прокуроры высказались за необходимость постоянного сотрудничества и координации действий прокуратур суверенных государств, обмена мнениями и опытом. По принятой концепции Прокуратура СССР должна была тогда быть преобразована в межреспубликанский орган прокурорского надзора. Предполагалось, что выработкой совместных решений будет заниматься Совет генеральных прокуроров в составе Генерального прокурора СССР (председатель) и генеральных прокуроров республик (по должности). Что касается органов военной прокуратуры, то предлагалось Главную военную прокуратуру упразднить, а ее функции передать гражданскому подразделению Прокуратуры Союза ССР (в то время уже была упразднена коллегия Главной военной прокуратуры, а руководство военными прокурорами возложено на заместителя Генерального прокурора СССР Я.Э. Дзенигиса). Считалось необходимым и упразднение 2-го управления союзной прокуратуры, осуществлявшего руководство спецпрокурами режимных объектов.

Положение Н.С. Трубина пошатнулось сразу же после августовских событий 1991 г. Хотя в момент этих событий Генеральный

прокурор был с визитом на Кубе, недоброжелатели всячески старались очернить его и распространяли сведения о якобы поддержке им в одном из интервью, данном на Кубе, выступления ГКЧП. Но Н.С. Трубин все-таки устоял и продолжал выполнять свои прокурорские обязанности, правда, ему пришлось расстаться с некоторыми из своих заместителей. По факту государственного переворота было возбуждено уголовное дело, следствие по которому закончено в 1992 г., однако судебной перспективы оно не имело и никто из членов ГКЧП осужден не был.

После самороспуска Съезда народных депутатов СССР, беловежского соглашения и последовавшего вслед за этим развала СССР в декабре 1991 г. Н.С. Трубин автоматически потерял свою должность. В приказе было записано, что он освобождается от занимаемой должности «в связи с постановлением Совета Республик Верховного Совета СССР от 26 декабря 1991 г. о прекращении деятельности Союза ССР».

### К правовому государству

В декабре 1991 г. распалось могущественное государство – Советский Союз. На карте мира появились новые государства, претендующие на роль демократических. Самое крупное из них – Россия (Российская Федерация) – и стало правопреемником Советского Союза. Начались кардинальные и, как часто бывает в такие времена, очень суетливые и не всегда удачные преобразования политической, экономической и общественной сфер. Был провозглашен отказ от так называемого авторитарного режима, взят курс на демократизацию общества, построение правового государства. Реформы буксовали, а преступность и правовой нигилизм росли как на дрожжах.

Принятая в 1993 г. новая Конституция России ориентировала государство на путь цивилизованного развития, основанного на принципах гуманизма и демократии. Права и свободы человека признавались высшей ценностью и брались основным законом под защиту. В ходе модернизации судебной

правовой системы заметно укрепилась судебная власть. Что касается прокуратуры, то в Конституции ей была посвящена отдельная статья – 129. Правда, часть прежних ее полномочий после проведенных реформ были перераспределены в пользу судебной власти. Кроме того, со временем от прокуратуры отделилось следствие. В то же время прокуратуре были переданы полномочия по ведению статистического учета состояния преступности и раскрываемости преступлений, а также по защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, формированию ежегодного сводного плана проведения контролирующими органами плановых проверок. Дополнительно прокуратура была наделена еще и некоторыми другими полномочиями.

\* \* \*

Но тогда, в самом начале девяностых, когда жизнь на просторах России бурлила и билась в новые берега, которые расширила и размыла горбачевская перестройка, честь стать первым Генеральным прокурором РСФСР, а затем и Российской Федерации досталась Валентину Георгиевичу Степанкову.

Стержнем всей работы органов прокуратуры Российской Федерации, по словам В.Г. Степанкова, было противостояние любым отступлениям от конституционного порядка и законности, любым проявлениям административного произвола, какими бы целями они ни мотивировались. «Отстаивая закон, – сказал он на одной из коллегий, – мы боремся не с Советом, не с мэром, главой администрации или представителем Президента, как это порой пытаются представить, а боремся за Совет и главу администрации, за их авторитет с тем, чтобы каждый их шаг в решении практических задач реформ основывался на законе. Поэтому всегда будут иметь поддержку со стороны Генеральной прокуратуры, а если нужно – защиту те прокуроры, которые на деле утверждают верховенство права и единство российской законности».

Важнейшими задачами прокуратуры этого периода были борьба с коррупцией, преступностью, надзор за законностью

мер по раскрытию преступлений, обеспечением всестороннего и объективного расследования дел, соблюдение прав участников процесса, защита прав граждан, предупреждение и пресечение межнациональной розни и др.

В связи с распадом Советского Союза необходим был новый закон об органах прокуратуры. И такой закон появился. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» был подписан Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 17 января 1992 г. Это позволило не только перенять бразды правления от ликвидированной Прокуратуры Союза ССР, но и сохранить саму систему с ее функциями и полномочиями, отбить попытки ликвидации прокуратуры и подчинения ее Министерству юстиции.

Под руководством В.Г. Степанкова в развитие нового Закона в те годы разрабатываются и издаются приказы Генерального прокурора РСФСР, регламентирующие основные направления деятельности во всех отраслях прокурорского надзора. Пользуясь поддержкой депутатов Верховного Совета РСФСР, он добивается принятия постановлений, утверждающих новую систему оплаты труда и вещевого обеспечения сотрудников прокуратуры, закрепление за ними широких социальных гарантий, разрабатываются проекты нормативных актов по пенсионному обеспечению.

После запрещения деятельности КПСС прокуратура избавилась от партийного диктата в решении кадровых вопросов. Это позволило В.Г. Степанкову проводить независимую кадровую политику при назначении прокуроров на должность. Ставка им делалась на профессиональных и честных работников.

В сентябре 1993 г. резко обострилась политическая обстановка в стране. Противостояние Президента и Верховного Совета достигло апогея. Президент Б.Н. Ельцин 21 сентября 1993 г. подписал Указ, которым прерывалась деятельность Съезда народных депутатов Российской Федерации. В связи с указанными действиями Президента 22 сентября 1993 г. Верховный Совет

Российской Федерации принял постановления о прекращении его президентских полномочий и о назначении А.В. Руцкого исполняющим полномочия Президента Российской Федерации. Конституционный Суд признал указ Ельцина от 21 сентября 1993 г. неконституционным. В Москве началось вооруженное противостояние.

По факту столкновений, произошедших в Москве 3–4 октября 1993 г., а также расстрела здания Верховного Совета РСФСР правительственными войсками Генеральным прокурором Степанковым следственные действия по московским событиям были начаты уже 3 октября. Однако эти действия не спасли его от отставки. 5 октября 1993 г. новым Генеральным прокурором Российской Федерации стал Алексей Иванович Казанник, некогда уступивший Ельцину свое место в Верховном Совете СССР.

Опьяненные разгромом Верховного Совета РСФСР, некоторые буйные головы тогда готовы были замахнуться и на всю правоохранительную систему. Бывший в то время министром юстиции Ю.Х. Калмыков высказался за то, чтобы переподчинить Генеральную прокуратуру и МВД России Минюсту. А.И. Казанник расценил такую постановку вопроса как «антинаучное забегание вперед».

20 октября 1993 г. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал Указ, касающийся деятельности органов прокуратуры. В нем, в частности, отмечалось:

«1. Сохранить единую централизованную систему органов Прокуратуры Российской Федерации с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

<...>

4. Генеральному прокурору Российской Федерации по согласованию с Советом Министров – Правительством Российской Федерации в трехмесячный срок подготовить предложения по установлению льгот в пенсионном обеспечении прокурорских работников».

12 декабря 1993 г. была принята новая Конституция Российской Федерации, в которой нашли отражение и основные принципы организации органов прокуратуры.

А 12 марта 1994 г. неожиданно для всех Б.Н. Ельцин издал Указ № 465. В нем отмечалось: «В связи с тем, что Казанник А.И. был назначен на должность Генерального прокурора Российской Федерации вне порядка, установленного статьей 102 Конституции Российской Федерации, а также учитывая его личную просьбу, постановляю:

1. Считать отставку Казанника Алексея Ивановича с должности Генерального прокурора Российской Федерации принятой...»

Подлинной же причиной увольнения Казанника явилось то, что он отказался выполнить указание Президента Российской Федерации Ельцина о приостановлении процесса амнистии, объявленной постановлением Государственной Думы от 23 февраля 1994 г. По акту амнистии подлежали освобождению из следственного изолятора лица, содержащиеся там после октябрьских событий 1993 г.

#### ***Заявление Генерального прокурора Российской Федерации об отставке***

Президент Российской Федерации Б. Ельцин обратился ко мне с призывом приостановить процесс амнистии по постановлению Государственной Думы Федерального Собрания от 23 февраля 1994 г. «Об объявлении политической и экономической амнистии». Я полностью разделяю гражданский пафос и содержание призыва главы государства.

В ходе первомайских и октябрьских беспорядков погибло 148 человек, больше тысячи получили увечья. Остались вдовы, осиротевшие дети, убитые горем родители. Причинен огромный материальный ущерб. Тем не менее Государственная Дума прощает всех преступников. По ее воле на свободу выйдут организаторы массовых беспорядков, подстрекатели и активные исполнители. В их числе немало убийц, погромщиков, мародеров, грабителей. Акт «политической» амнистии, как безграмотно назвали его законодатели, навсегда останется одной из позорных страниц в истории отечественного парламентаризма.

Однако Генеральный прокурор Российской Федерации не наделен полномочия-

ми по приостановлению акта амнистии. Не обладает он и правом законодательной инициативы, чтобы обратиться в Государственную Думу с просьбой пересмотреть постановление об амнистии. Поэтому я заявляю о своей отставке с поста Генерального прокурора России.

Моя дальнейшая судьба меня беспокоит мало. Я всегда болел за Россию, за ее много-страдальный народ. Верю: придет «золотой век», где правда будет называться правдой, ложь — ложью, добродетель добродетелью, а подлость — подлостью. Но в его наступлении не будут повинны ни коммуно-патриоты, ни жириновцы, ни опошлившие самое высокое звание русского интеллигента демократы.

А. Казанник

Генпрокурор России

*(Личный архив автора)*

Во исполнение Указа Президента назначенный Б.Н. Ельциным исполняющий обязанности Генерального прокурора Российской Федерации Алексей Николаевич Ильющенко издал приказ об увольнении А.И. Казанника из органов прокуратуры с 15 марта 1994 г. Однако в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации Генеральный прокурор мог быть освобожден от своей должности только постановлением Совета Федерации Федерального Собрания. Некоторое время Совет Федерации не давал согласия на это. Такое решение состоялось лишь 25 апреля 1994 г. Подписал его Председатель Совета Федерации В.Ф. Шумейко. И.о. Генерального прокурора Ильющенко пришлось изменять свой приказ об увольнении А.И. Казанника. К этому времени Алексей Иванович уже покинул Москву и вернулся в родной Омск, чтобы продолжать преподавательскую деятельность.

Новый руководитель прокуратуры Алексей Николаевич Ильющенко весь отпущенный ему срок так и проходил «исполняющим обязанности».

Но не одними скандалами жила тогда прокуратура. Еще в начале 1994 г. в Генеральной прокуратуре началась работа по созданию

картинной галереи генерал-прокуроров России. Предложенную идею Ильюшенко поддержал. Правда, открыта галерея была в 1997 г. при Юрии Ильиче Скуратове. Созданная авторитетными художниками, она в дальнейшем получила серебряную медаль Президиума Российской академии художеств. Авторский коллектив состоял из пяти человек: А.Г. Звягинцева (инициатор и руководитель проекта), художников – С.А. Гавриляченко, И.А. Каверзнева, С.А. Серенко, И.Г. Фролова. Репродукции портретов позже были изданы раритетным фолиантом с персонифицированными эссе о каждом генерал-прокуроре. На Всероссийском конкурсе «Искусство книги» это издание в конце 1997 г. получило диплом первой степени.

Тем не менее нужно отдать должное Ильюшенко – он первый из руководителей ведомства реально отреагировал на мой рапорт о необходимости учреждения указом Президента профессионального праздника для работников органов прокуратуры и объявил об этом 28 мая 1995 г. во время торжественного собрания по случаю образования в 1992 г. Государственной прокуратуры РСФСР. Однако указ о празднике был подписан Ельциным только 29 декабря 1995 г., когда Ильюшенко оставил свой пост. Вскоре против Ильюшенко было возбуждено уголовное дело по обвинению в коррупции, и в феврале 1996 г. он был арестован, помещен в СИЗО «Лефортово», в котором просидел два года. И только в мае 2001 г. уголовное дело против него было прекращено.

29 декабря 1995 г., как уже отмечалось, произошло знаменательное событие. Впервые Указом Президента России был установлен профессиональный праздник блюстителей законности – День работника прокуратуры.

Первая юбилейная дата была широко отмечена в 1997 г., когда Генеральным прокурором Российской Федерации был Ю.И. Скуратов. На итоговом торжественном мероприятии, которое проходило в Кремлевском дворце, присутствовали делегации прокуратур многих стран Европы, СНГ и Китая.

Накануне праздника состоялось открытие картинной галереи.

***Приветственное слово Ю.И. Скуратова на открытии картинной галереи и презентации альбома «Под сенью русского орла» (публикуется в сокращении)***

В юности, в аспирантские годы я впервые побывал в Государственном Эрмитаже и, помню, среди других картин и экспонатов увидел «галерею героев войны 1812 года» и был поражен ею. Какие лица — красивые, просветленные, мужественные. Может быть, они такими были всегда, а может быть, то был отблеск участия в освободительной войне. Славно прожитая жизнь, героические, Отечеству посвященные деяния облагораживают человека, делая и лицо его значительнее и интереснее.

Уже тогда мелькнула мысль: вот бы такие галереи создать, посвященные и героям войны 1941–1945 гг., и выдающимся людям в разных сферах деятельности, – представляете? Галерея полководцев, галерея поэтов, галерея ученых. И вот пришел в Генеральную прокуратуру России и был приятно удивлен – здесь создается такая галерея – галерея прокуроров.

В глубине души порой я даже сомневался, думал: а хватит ли старания, терпения, не подведет ли хватка энтузиастов, взявшихся за этот проект, и прежде всего Александра Григорьевича Звягинцева. Ведь все мы понимаем, как сложно реализовать подобную одухотворенную идею. Поэтому вы все, наверное, поймете те чувства, которые я испытываю сегодня, открывая галерею российских прокуроров...

*(Личный архив автора)*

В феврале 1997 г. Совет Федерации заслушал доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Скуратова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению и принял специальное постановление, в котором поддержал предложение Генерального прокурора о разработке концепции государственной политики борьбы с преступностью.

В апреле 1999 г. Генеральный прокурор Ю.И. Скуратов был отстранен Президентом России Б.Н. Ельциным от занимаемой должности после возбуждения в отношении него уголовного дела, основанием для которого послужила показанная по телевидению видеозапись сомнительного содержания. (Впоследствии при В.В. Устинове дело было прекращено.) После этого Президент трижды пытался добиться согласия Совета Федерации на увольнение опального Генпрокурора.

Такое согласие от Совета Федерации он получил только весной 2000 г.

В мае 2000 г. Совет Федерации утвердил Генеральным прокурором Российской Федерации В.В. Устинова.

Новый Генеральный прокурор реализовал целый ряд мероприятий, направленных на повышение эффективности прокурорской системы. Он осуществил серьезную реорганизацию ее структуры. После создания федеральных округов он первым из руководителей ведомств в мае 2000 г. ввел во всех семи округах должности своих заместителей, которые провели большую работу по укреплению устоев российской государственности.

В январе 2001 г. впервые за многие годы было проведено Всероссийское совещание прокурорских работников (включая руководителей районного звена), которое проходило 11–12 января в Большом Кремлевском дворце. На нем выступил Президент Российской Федерации В.В. Путин.

На совещании были определены приоритеты и выработаны мероприятия по повышению эффективности и результативности прокурорского надзора на всех важнейших участках деятельности.

Вскоре после завершения совещания было ликвидировано Второе управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а спецпрокуратуры войсковых частей переименованы и переданы в подчинение прокуратурам областей, г. Москвы и центральному аппарату. В марте 2001 г. были упразднены транспортные прокуратуры на правах областных, а транспортные прокуратуры (приравненные к прокуратурам

районов) подчинены прокурорам субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены. Произведена и реорганизация Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

В конце 2001 г. В.В. Устинов лично поддержал государственное обвинение по делу известного террориста Радуева и его сообщников.

11 февраля 2002 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась расширенная коллегия, на которой вновь присутствовал и выступал Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В 2005 г. Генеральная прокуратура смогла добиться выдачи из швейцарской тюрьмы бывшего руководителя Минатома Евгения Адамова, помешав таким образом его передаче американскому правосудию и возможному разглашению российских ядерных секретов.

В 2006 г. с подачи Генпрокуратуры Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о восстановлении института конфискации имущества.

В период работы В.В. Устинова комплекс зданий центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации пополнился еще одним владением представительского класса на Большой Дмитровке, 17а.

23 июня 2006 г. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на должность Генерального прокурора Российской Федерации был назначен Юрий Яковлевич Чайка.

Вступая в должность и выступая 23 июня 2006 г. в Совете Федерации перед голосованием, Ю.Я. Чайка назвал шесть приоритетных направлений, по которым, как он считал, следует строить работу органов прокуратуры в новых условиях:

- 1) правозащитная функция;
- 2) сопровождение реализации приоритетных национальных проектов;
- 3) повышение координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью и усиление законности при проведении следствия и дознания;

- 4) борьба с коррупцией;
- 5) углубление международного правового сотрудничества;
- 6) проведение политики прозрачности и открытости в деятельности прокуратуры.

В соответствии с заявленными приоритетами была перестроена работа органов прокуратуры, изменилась структура центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В частности, появились главные управления, впервые было создано также управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Полностью восстановлена ранее упраздненная система транспортных прокуратур, что значительно способствовало укреплению законности на транспорте.

В глобальной сети Интернет был создан современный и удобный для пользователей сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, который стал осуществлять прием интернет-обращений граждан.

Впервые в новейшей истории органов прокуратуры в ноябре 2006 г. в Кремле было проведено расширенное Всероссийское координационное совещание руководителей правоохранительных органов всех субъектов Российской Федерации. Руководил им лично Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В самом конце 2006 г. также началось масштабное реформирование органов прокуратуры с целью выделения следствия в отдельную самостоятельную структуру. За создание самостоятельного Следственного комитета, как уже ранее отмечалось, ратовал еще в 1991 г. последний Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин. Сам проект закона «О Следственном комитете Российской Федерации» был внесен на рассмотрение в Верховный Совет Российской Федерации в 1993 г., однако в те годы идея о создании единого следственного органа воплощения не получила.

В июне 2007 г. были приняты федеральные законы № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федера-

ции» и № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». В соответствии с ними с 7 сентября 2007 г. начал функционировать Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, который позднее, в январе 2011 г., полностью отделился от надзорного ведомства.

Знаменательное для органов прокуратуры событие произошло в 2008 г. По инициативе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки в целях реализации единой государственной политики в области геральдики, упорядочения официальных символов, указывающих на принадлежность к прокуратуре Российской Федерации, а также сохранения и развития исторических традиций Указом Президента Российской Федерации от 04.10.2008 № 1441 был учрежден геральдический знак – эмблема и флаг прокуратуры Российской Федерации. Был разработан и согласован с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации новый образец для награждения работников органов прокуратуры. Видоизменился знак «Почетный работник прокуратуры».

В том же 2008 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации «приросла» еще одним зданием – бывшей усадьбой Воронцовых-Раевских на улице Петровка, 14. Знаатоки московского зодчества отметили, что великолепный архитектурный стиль усадьбы – настоящее воплощение строгости и величия. Усадьба была построена в начале XVIII в. и принадлежала графу И.И. Воронцову, позднее семье Раевских.

Летом 2008 г. в Санкт-Петербурге была проведена Конференция всех генеральных прокуроров Европы, на которой обсуждалась деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. На конференции присутствовали и выступали Генеральный секретарь Совета Европы Терри Девис и Комиссар по правам человека Томас Хаммерберг.

С 1 мая 2009 г. органы прокуратуры приступили к исполнению новых функций по согласованию проведения внеплановых выездных проверок в отношении субъек-



тов малого и среднего предпринимательства (впоследствии, с мая 2010 г., – в отношении всех хозяйствующих субъектов), а также формированию ежегодного сводного плана проведения контролирующими органами федерального, регионального и муниципального уровней плановых проверок в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Дополнительным механизмом защиты прав субъектов предпринимательства стало формирование сводного плана, в процессе которого прокурор дает оценку обоснованности и правомерности предложений контролирующих органов о проведении проверок конкретных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Незаконные проверки исключаются из плана. До 31 декабря года, предшествующего году проведения проверок, сводный план размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет.

7 февраля 2011 г. Федеральным законом № 4-ФЗ были внесены изменения в ст. 51 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой Генеральной прокуратуре Российской Федерации с 1 января 2010 г. впервые за всю историю прокуратуры были переданы полномочия по ведению единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора.

Согласно данной новелле, полномочия Генерального прокурора Российской Федерации были существенно расширены – Генеральному прокурору Российской Федерации предоставлено право единолично устанавливать единый порядок формирования и предоставления отчетности о состоянии преступности, включая регистрацию и прием заявлений и сообщений о преступлениях, обработку данных доку-

ментов первичного учета преступлений, формирование официальной статистической отчетности о состоянии преступности.

Следует отметить, что в 2006–2011 гг. органы прокуратуры проделали значительную работу по укреплению системы государственного управления, совершенствованию механизма защиты конституционных прав и свобод граждан, повышению эффективности борьбы с преступностью. В центре внимания прокуроров находились вопросы соблюдения социальных прав граждан, создания безопасных условий их жизни. Только в 2010 г. органами прокуратуры было выявлено и устранено свыше 2,5 млн нарушений прав и свобод граждан. Прокуроры оперативно реагировали на острые вызовы социально-экономической жизни.

Признание заслуг работников органов прокуратуры высшим руководством страны воплотилось в Указе Президента Российской Федерации от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», которым было установлено почетное звание «Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации». Тем же указом утверждено Положение о почетном звании. 2 января 2011 г. 15 прокуроров стали его первыми кавалерами.

За время работы Ю.Я. Чайки Генеральным прокурором Российской Федерации (2006–2012) Президент России Д.А. Медведев трижды посещал Генеральную прокуратуру Российской Федерации, принимал участие в работе двух коллегий (25 сентября 2009 г. и 4 марта 2010 г.) и Всероссийского координационного совещания руководителей правоохранительных органов (21 февраля 2011 г.).

22 июня 2011 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вновь утвердил Ю.Я. Чайку на должность Генерального прокурора Российской Федерации.

Выступая перед сенаторами, Генеральный прокурор обозначил основные задачи, стоящие перед органами прокуратуры.

В частности, он отметил:

*«...Прокурорам надлежит продолжить «разгрести» многолетние пласты нарушений в сфере жилищно-коммунального обслуживания граждан. Болезненные для населения, но необходимые реформы затронули все без исключения слои населения. Мы не можем оставить их без правовой поддержки.*

*Думаю, совместными с уполномоченными органами власти и управления действиями нам по силам максимально приблизить достижение очень важной цели — обеспечить каждого ветерана Великой Отечественной войны достойными жилищными условиями.*

*Реализуя надзорные полномочия в сфере экономики, прокуроры должны находиться в фарватере общей стратегии развития, намеченной руководителями государства. Уделить повышенное внимание вопросам надзора за исполнением бюджетного законодательства, законодательства о собственности, о государственных и муниципальных закупках. Продолжить безоговорочно позитивную работу по согласованию проверок хозяйствующих субъектов различными контролирующими органами.*

*Уверенно заняв свою нишу в комплексном противостоянии коррупции, прокурорские работники должны расширить пределы антикоррупционной экспертизы, глубже и обстоятельнее проводить проверки соблюдения чиновниками запретов и ограничений, усилить надзор в сфере уголовного противодействия коррупции. Разворачивается работа по применению специального порядка рассмотрения обращений граждан и организаций. Российская Федерация уверенно проходит процедуры оценки Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Тем не менее мы отчетливо понимаем, что находимся лишь в самом начале пути преодоления коррупции. Предстоят годы совместной кропотливой работы.*

*Большие резервы надзорной и координационной деятельности лежат в плоскости эффективного противодействия экстремистским и террористическим прояв-*

*ниям. Необходимо в равной степени заниматься и вопросами ранней профилактики экстремистских проявлений, и перекрытием финансовой подпитки, и проблемами распространения запрещенной информации.*

*Охрана прав граждан и интересов государства от преступных посягательств, как и прежде, стоит в числе приоритетных для прокуроров. Путем компетентного и бескомпромиссного применения мер реагирования необходимо обеспечить законность на всех этапах уголовного преследования, уделив отдельное внимание защите конституционных прав граждан.*

*На первый план в ближайшее время выйдут вопросы соблюдения законодательства в период проведения выборов депутатов Государственной Думы и Президента России. На основе накопленного опыта прокурорам предстоит обеспечить независимое и беспрепятственное волеизъявление граждан.*

*Уверен, что в тесном взаимодействии с Советом Федерации, Государственной Думой, другими органами власти, судами и общественными организациями мы обеспечим защиту законных интересов наших граждан и государства Российского».*

### Вместо эпилога

Пройдет еще десять лет, и Прокуратура России отметит ровно 300 лет своей деятельности.

В наше стремительно меняющееся время кое-что наверняка изменится в ее работе. Придут новые люди, которые вместе с опытными сотрудниками будут решать новые задачи. Но главное останется – «с наибольшей тщательностью и крепко и неослабно» блюсти нормы и дух закона, защищать права граждан и устои государства Российского.

Потому что невозможно само существование государства без законов, без веры людей в их справедливость и торжество. Как писал великий наш поэт, «народовольность и покой» возможны лишь там, где есть «сень надежная Закона».

УДК 347.962

**Оксана Сергеевна КАПИНУС**

*доктор юридических наук, профессор*

**Валерий Петрович РЯБЦЕВ**

*доктор юридических наук, профессор*

### **Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации**

**Р**азвитие прокуратуры, как и любого другого государственно-правового института, исторически, политически и социально востребованной структуры, предопределяется закономерностями и тенденциями общих процессов развития политической, федеративной, экономической и правовой систем Российского государства. Эти процессы находятся в тесной взаимосвязи с процессами вхождения страны в общемировое сообщество в условиях открытости, интеграции и глобализации.

Прямо или опосредованно проявляющиеся закономерности государственного или общественного развития продуцируют изменения практически во всех основных элементах правового статуса прокуратуры. Это касается прежде всего целей и задач прокуратуры. Помимо традиционно отражаемых в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целей обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и законов, единства и укрепления законности, общих задач защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства актуализируется задача обеспечения национальной безопасности России от различных угроз внешнего и внутреннего характера.

В последние годы четко прослеживается тенденция возрастания роли органов прокуратуры в системе обеспечения национальной безопасности, особенно внутри

страны. Имеется в виду прежде всего борьба с преступностью, коррупцией, укрепление законности и правопорядка как важнейшие элементы внутренней безопасности. Высока роль прокуратуры в обеспечении правовой и экономической базы единства России как федерации, особенно в сфере принятия законов и других нормативных актов, разграничения и соблюдения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Это проявляется в системном взаимодействии прокуратуры с иными структурами обеспечения национальной безопасности в ее различных компонентах, надзора за исполнением ими законов. Прокуратура выполняет все возрастающую роль по выработке государственной политики в этой важнейшей сфере деятельности. Правовыми средствами прокуратуры обеспечивается единство правового пространства России как сложно-структурированного федеративного государства.

Генеральная прокуратура Российской Федерации на основе постоянного мониторинга законодательства и правоприменительной практики в различных сферах правовых отношений информирует в соответствии с установленным порядком высшие органы государственной власти (Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации) о состоянии законности и правопорядка в стране,

обеспечении национальной безопасности и вносит обоснованные предложения по их укреплению. Представляется, что такое направление деятельности прокуратуры будет актуализироваться и должно получить необходимое правовое, организационное, научное и информационное обеспечение.

Этот процесс уже обеспечивается тем, что Генеральный прокурор Российской Федерации входит в состав Совета Безопасности Российской Федерации, представители Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в составе научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации непосредственно участвуют в выработке рекомендаций по обеспечению различных аспектов национальной безопасности и их реализации. Аналогичную работу выполняют прокуроры субъектов Федерации в соответствующих структурах в регионах.

Вследствие универсальности, постоянного характера деятельности по обеспечению национальной безопасности и вовлеченности в ее выполнение органов прокуратуры всех уровней эта задача должна быть включена в ст. 1 закона о прокуратуре. Это безусловно повысит роль и значение деятельности прокуратуры, повлечет необходимость развития дополнительных полномочий и правовых средств прокуратуры.

Многочисленными исследователями отмечается необоснованность решения о включении конституционной нормы о прокуратуре в гл. 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть» (ст. 129). Общеизвестно, что, несмотря на тесные процессуальные отношения с судами, взаимодействие в целях укрепления законности, прокуратура в состав судебной власти не входит. Она является стержневым элементом системы сдержек и противовесов разделенных властей, их конструктивного взаимодействия.

В системе Конституции Российской Федерации прокуратуре должно быть выделено самостоятельное место, самостоятельная глава «Прокуратура». В Конституции 1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными в 1989, 1990, 1991 и 1992 гг.)

прокуратуре была посвящена отдельная глава 22, в которую входили четыре статьи – 176, 177, 178 и 179.

Главное, чего нет в Конституции 1993 г., а было в ранее действовавших, – определение основного предназначения прокуратуры – надзора за исполнением законов, иных функций, а также субъектов, на которые распространяется ее компетенция. Сложившееся положение является следствием излишне упрощенного представления о современной сути принципа разделения властей, отсутствия в Конституции Российской Федерации не только понятия и существования механизма их сдержек и противовесов, но и простого упоминания.

При возникновении условий для совершенствования действующей Конституции Российской Федерации конституционно значимые вопросы статуса прокуратуры должны быть в ней должным образом урегулированы. Это исключит возможность внесения изменений в иные нормы, изложенные в федеральном законе, хотя закон о прокуратуре как государственно-правовом институте прямо предусмотрен в Конституции Российской Федерации.

В Федеральном законе от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации», действующем с поправками и сейчас, без каких-либо оснований минимизирована функция участия прокуратуры в правотворческом процессе (п. 4 ст. 1, ст. 9). Это связано с тем, что в Конституции Российской Федерации 1993 г. Генеральный прокурор Российской Федерации впервые не включен в состав субъектов законодательной инициативы. При принятии этого решения безосновательно были проигнорированы уникальные возможности прокуратуры как органа, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны, в мониторинговом режиме, профессионально оценивать не только соблюдение законов, но и качество самих законов, их соответствие объективным потребностям регулирования общественных отношений, и на основе анализа практики их применения, а также в результате разви-

тия самих общественных отношений внести на рассмотрение законодателя обоснованные проекты законов, отвечающие сложившимся потребностям.

Очень расточительно с точки зрения эффективной защиты интересов граждан, общества и государства не использовать мощный правотворческий потенциал прокуратуры на федеральном уровне. Понимая выгоду этого потенциала для регионального законодательства, законодательные (представительные) органы большинства субъектов Российской Федерации быстро наделили соответствующих прокуроров правом законодательной инициативы на своем уровне. Имеются все предпосылки для конституционного наделения Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы и в Государственной Думе.

В этом же контексте положительно должен быть решен вопрос и о возобновлении полномочия Генерального прокурора Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по поводу конституционности нормативных правовых актов. Отсутствие такого полномочия лишает систему прокуратуры возможности полноценно выполнять возложенные на прокуроров задачи осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации (ст. 1 закона о прокуратуре Российской Федерации). И это при наличии широкой практики регулярного привлечения Конституционным Судом Российской Федерации официальных представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации к рассмотрению дел. При этом уместно отметить, что во всех субъектах Российской Федерации, в которых действуют конституционные (уставные) суды, прокуроры соответствующих регионов наделены правом обращения в эти суды.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом» (ч. 5 ст. 129). Очевидно, что речь идет не о едином законе,

которым были бы урегулированы все эти вопросы. Подчеркивается именно федеральный характер такого закона, учитывая, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации прокуратура находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71). Известно, что полномочия и порядок деятельности прокуратуры в различных видах судопроизводства регулируются УПК РФ, АПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ и другими законами.

В современный период сложились по существу три основных предмета правовой регламентации организации и деятельности органов прокуратуры. Причем степень развитости каждого из них достигла такого уровня, что стала очевидной необходимость их отдельной законодательной регламентации в связи с принципиальными различиями характеристик предметов регулирования. К ним относятся:

а) статутные параметры правовой характеристики прокуратуры как государственно-правового института, определение ее целей и задач, состава функций органов прокуратуры, полномочий прокуроров по выполнению каждой из этих функций, правовые средства их реализации. Эти положения должны регламентироваться статутным законом о прокуратуре;

б) специальные цели и задачи, функции и полномочия прокуроров, участвующих в соответствии с законом во всех видах судопроизводства, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (конституционного, гражданского, в том числе осуществляемого арбитражными судами, административного и уголовного). Поэтому в силу системных характеристик и специфики каждого из видов судопроизводства процессуальный статус прокурора, процедуры его деятельности по выполнению функций в каждом из этих видов судопроизводства определяются нормами соответствующих процессуальных законов;

в) служебный статус прокурора в соответствии с особенностями прокурорской службы. От иных видов государственной службы существенно отличаются классификация должностей в прокуратуре, по-

рядок назначения на должности различных категорий прокурорских работников, основные права и обязанности прокуроров, ограничения и запреты, связанные с прокурорской службой, порядок поступления на службу, заключения служебного контракта, меры правовой, материальной и социальной защиты прокуроров, их поощрения и привлечения к дисциплинарной ответственности.

В связи с существенным изменением задач, функций и приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, необходимостью выделения из действующего закона о прокуратуре норм, регулирующих служебные (трудовые) отношения прокуроров при прохождении прокурорской службы, решением Совета верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации по результатам парламентских слушаний 2008 г., прямым поручением Президента Российской Федерации признано необходимым подготовить новый закон о прокуратуре Российской Федерации, а также новый закон о статусе прокуроров в Российской Федерации. Одновременно проводится интенсивная работа по развитию полномочий, процедур и правовых средств участия прокурора в различных видах судопроизводства и в различных судебных инстанциях по защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества (публичных интересов) и государства, соблюдению законности и национальной безопасности. Существенной реконструкции и развития потребуют функции прокуратуры.

Перспективным и необходимым направлением развития прокуратуры в целях повышения эффективности ее деятельности по обеспечению законности и правопорядка является возвращение ей функции расследования преступлений, но с учетом сложившихся реалий в состоянии правоохранительной системы. Проводимые с 2007 г. преобразования в этой сфере привели к очевидному дисбалансу полномочий органов предварительного расследования и прокуратуры, которая в результате принятия Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении измене-

ний в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» полностью лишилась не только функции расследования каких-либо преступлений, но и существенной части своих надзорных полномочий в сфере расследования преступлений. В результате отсутствует эффективный надзор за законностью в деятельности следователей.

Спецификой компетенции прокуратуры в сфере досудебного производства по совершенным преступлениям, весьма болезненно затрагивающей права и свободы многих граждан, были компенсаторные полномочия прокуроров. При наличии установленных прокурором признаков преступлений и ненадлежащем реагировании со стороны следователей прокурор был вправе возбудить уголовное дело и поручить расследование следователю вне зависимости от его ведомственной принадлежности либо принять дело к своему производству и расследовать.

Необходимость возвращения прокуратуре функции расследования преступлений строго ограниченной подследственности, и прежде всего по делам о коррупционных преступлениях, совершенных следователями и некоторыми отдельными категориями лиц (гл. 52 УПК РФ), прямо обусловлена статусом прокуратуры в общей системе государственных органов и задачами, вытекающими из общенациональной проблемы противодействия коррупции. Так, на заседании рабочей группы по подготовке механизмов «открытого правительства» Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в марте 2012 г. при обсуждении вопроса о создании Бюро по противодействию коррупции высказал обоснованное убеждение о необходимости включения соответствующей структуры в состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации, так как «именно на ней лежит финальная ответственность за борьбу с преступностью в стране»<sup>1</sup>. В таком случае надделение прокуратуры функцией расследования преступлений (ее Бюро по противодействию

<sup>1</sup> *Не питая иллюзий // Рос. газ. 2012. 23 марта.*

коррупции, например, на правах Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации) становится необходимым условием выполнения названной задачи. Возможно и близкое вышеназванному решение в виде создания Антикоррупционного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, выполняющего все функции прокуратуры, включая надзор за исполнением законов, координацию деятельности правоохранительных органов и взаимодействие с иными государственными органами, институтами гражданского общества по противодействию коррупции, расследование преступлений коррупционной направленности, совершенных следователями, некоторыми иными категориями должностных лиц.

Актуализируется необходимость системной законодательной регламентации процедур надзорных действий прокуроров на досудебных стадиях административного судопроизводства, особенно при надзоре за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции. Анализ показывает необходимость правовой регламентации и установления оснований и порядка проведения прокурорами проверок нарушений законов, сроков проведения проверок, их продления, процессуальных актов осуществления процедур и реализации результатов надзорных проверок, привлечения специалистов в различных отраслях знаний, использование которых необходимо для установления истины по факту нарушения законов.

Все острее ощущается необходимость более развитого в правовом отношении и организованного взаимодействия прокуратуры с иными государственными органами, институтами гражданского общества по укреплению законности и правопорядка. Однако формы и методы такого взаимодействия, полномочия участников и правовые средства их реализации существенно отличаются от соответствующих характеристик координационной деятельности по борьбе с преступностью прокуратуры и правоохранительных органов. Игнорирование таких

различий, необходимости самостоятельной правовой регламентации этого вида деятельности приводит к попыткам вопреки содержанию и смыслу Закона о прокуратуре (ст. 8) при подготовке проекта нового положения о координации деятельности правоохранительных органов включить в состав субъектов этой деятельности «иные государственные органы и общественные структуры», занимающиеся установлением причин и условий, способствующих преступлениям и иным правонарушениям, а также разработкой мер по их устранению.

В этом направлении ориентирует развитие усилий ряд указов Президента Российской Федерации. Так, Указом от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» предписано высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации образовывать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка. Основными задачами таких координационных совещаний являются: обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, прогнозирование тенденций развития ситуации в этой сфере; анализ эффективности деятельности уполномоченных территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации и разработка мер, направленных на укрепление в них правопорядка; организация взаимодействия вышеназванных органов, а также этих органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения порядка в субъектах Российской Федерации.

В целях реализации органами прокуратуры названного Указа Генеральный прокурор Российской Федерации обязал прокуроров субъектов Российской Федерации принимать личное участие в качестве постоянных членов соответствующих координационных совещаний (приказ Генерального про-

курора Российской Федерации от 20.12.2010 № 445). Прокурорам субъектов Российской Федерации предложено обеспечить своевременную подготовку и направление высшим должностным лицам субъектов предложений в комплексный план мероприятий по своевременному предотвращению противозаконных действий, охране и поддержанию правопорядка на территориях их субъектов. Прокурор участвует в разработке комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики преступлений и иных правонарушений, в выработке решений, принимаемых совещанием.

Особенность правового статуса и роли прокурора в координационном совещании предопределяется требованиями ст. 5 «Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора» и ст. 8 «Координация деятельности по борьбе с преступностью» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также указами Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» и от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы». Положения этих нормативных правовых актов конкретизируют предмет и сферу деятельности прокуроров при осуществлении ими координации, что, в свою очередь, предопределяет роль прокуроров в составе координационных совещаний при главах субъектов Российской Федерации. Наиболее принципиальные положения, характеризующие статус прокуроров, участвующих в координационной деятельности иных управомоченных органов по координации правоохранительной деятельности, должны быть восприняты в законе о прокуратуре, а также в давно предлагаемом для разработки и принятия законе «Об основах координационной деятельности по противодействию преступлениям, иным правонарушениям».

Прокуратура во все периоды развития Российского государства фактически использовала правовой мониторинг состо-

яния правовой регламентации постоянно развивающихся общественных отношений и правоприменительной практики как метод установления нарушений законов, возникновения несоответствий законов потребностям дальнейшего развития общественных отношений, государственности страны. В этих целях сейчас используются поступающие в органы прокуратуры заявления, жалобы, иные обращения (ст. 10 закона о прокуратуре). Прокуроры в соответствии со своей компетенцией участвуют: в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов вышеназванными органами, а также коммерческими и некоммерческими организациями (ст. 7 закона о прокуратуре). Прокуроры могут проводить мониторинг правоприменительной практики в отдельных сферах правоотношений независимо от поступления сигналов о нарушениях законов, в частности, на основании результатов анализа собранной и интегрированной информации о состоянии законности и правопорядка, по поручению Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, по обращению Правительства Российской Федерации, поручению Совета Безопасности Российской Федерации.

Результатом комплексного использования мониторинга законодательства и практики его применения являются, в частности, информация о состоянии законности и правопорядка с соответствующими предложениями, направляемая прокурором субъекта Российской Федерации главе администрации как руководителю координационного совещания правоохранительных и иных органов, а также ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.



В этом же контексте следует рассматривать и информационные доклады Генерального прокурора Российской Федерации Совету Безопасности Российской Федерации, членом которого он является, а также информации в рабочие органы (комиссии, группы) Совета Безопасности, значимость которых актуализируется в связи с принятием новой редакции Федерального закона «О безопасности».

Очевидно, что в перспективе правовой мониторинг прокуратуры как относительно самостоятельный вид ее деятельности должен быть предметно развит и законодательно регламентирован.

Органы прокуратуры последовательно, особенно в течение последних 10–15 лет, наращивают усилия по повышению интенсивности своей праворазъяснительной и правовоспитательной деятельности. Эта деятельность есть результат надзора за исполнением законов, уголовным преследованием, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и во многом является компенсаторной вследствие отсутствия до сих пор целостной государственной системы правового просвещения и профилактики правонарушений. Она осуществляется прокурорами с использованием специальных форм и средств (выступления с разъяснениями законов в аудиториях депутатского корпуса, представителей предпринимательского сообщества, несовершеннолетних, студентов, пользователей сети Интернет и т.п.). Для этого проводятся лекции, беседы, выступления по радио, телевидению, размещается правовая информация о законодательстве, состоянии законности, деятельности прокуроров по ее укреплению на официальных сайтах органов прокуратуры.

Обязательным элементом любых актов прокурорского реагирования на выявленные или возможные нарушения законов (протестов, представлений, предостережений, требований и т.д.) является указание на норму конкретного закона, который нарушается, и существо нарушения, обстоятельства, способствовавшие его совершению. Генеральный прокурор Российской

Федерации в ряде своих приказов (например, приказе от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению») устанавливает, что разъяснение прокурорами законодательства является служебной обязанностью, неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений. Эта праворазъяснительная, правовоспитательная деятельность прокуроров служит одним из средств устранения правового инфантилизма, правового нигилизма, широко распространенных в обществе, на государственной и муниципальной службе. Первый из этих негативных феноменов связан с недостаточной осведомленностью правоприменителей о вновь принимаемых законах, их пробельностью, противоречивостью, частыми изменениями, недостаточностью используемых форм оповещения населения и разъяснения вновь принимаемых (изменяемых) законов. Второй феномен – правовой негативизм является следствием действия многообразных взаимосвязанных факторов криминогенного характера, самый яркий и сильнодействующий из которых – безнаказанность за совершенные преступления, иные правонарушения.

Целый ряд показателей работы прокуроров по правовому разъяснению и воспитанию граждан, которые ежегодно возрастают и составляют внушительные цифры, предусмотрен в государственной статистической отчетности органов прокуратуры. Между тем в законе о прокуратуре Российской Федерации этот вид деятельности прокуроров даже не упоминается, хотя имеет все признаки самостоятельной функции. Очевидно, что назрела необходимость включения ее в закон о прокуратуре Российской Федерации с установлением всех элементов: задач, предмета, полномочий, правовых средств реализации.

Специальные меры и средства праворазъяснительного и правовоспитательного характера (информация в СМИ, лекции и доклады) используются по материалам обобщений надзорной, а также координационной деятельности правоохранительных

органов уголовной и административной юрисдикции в приоритетных сферах правовых отношений (противодействие коррупции, экологические преступления и др.).

У прокуроров могут возникать опасения о необъятности такой деятельности в ущерб основной – надзору за исполнением законов, другим функциям. Эти опасения, с учетом уже фактически выполняемой работы по правовому разъяснению, должны быть развеяны законодательным установлением оснований и пределов ее выполнения. Очевидно, что акцент должен делаться на детализации нарушений законов и обстоятельств (причин и условий), способствовавших их совершению, установленных органами прокуратуры по конкретным делам и материалам надзорных проверок.

При определении перспектив развития российской прокуратуры, ее правового статуса безусловному учету подлежат международно-правовые критерии и стандарты. Особенно это касается необходимости учета международных рекомендаций о повышении роли в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы. В итоговом документе 8-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы по этой проблеме (Санкт-Петербург, 2–3 июля 2008 г.) были однозначно подтверждены выводы ранее проведенных Будапештской и Московской конференций об обусловленности многообразия систем прокуратуры разных стран их правовыми и историческими традициями.

В докладе подчеркивается, что государства – члены Совета Европы вправе самостоятельно определять свои правовые механизмы и порядок их функционирования при соблюдении прав и свобод человека, принципа верховенства закона и своих международных обязательств. Действуя вне уголовно-правовой сферы в судопроизводстве, прокуроры должны иметь такие же права и обязанности, как другие стороны. Подобные рекомендации создают надежные основы для расширения пока еще явно усеченных по сравнению с иными субъектами правоприменения полномочий прокуроров в суде, особенно в гражданском и консти-

туционном (уставном) судопроизводствах. Тем более что эти принципы нашли также отражение в заключении № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», принятом на третьем пленарном заседании Консультативного Совета европейских прокуроров в Страсбурге 15–17 октября 2008 г.

Перспективы и направления развития прокуратуры носят объективно обусловленный характер и мало зависят от волевых решений. Однако в различные, особенно в перестроечные периоды развития российской государственности волюнтаристский подход в процессе государственного строительства, в том числе применительно к прокуратуре и всей правоохранительной системе, нередко еще проявляется.

На изменение задач, функций и полномочий прокуратуры, ее предметов деятельности и сфер ведения решающее влияние оказывает состояние развитости политической, экономической и правовой систем Российского государства, осознание потребности использования универсальных правовых возможностей прокуратуры по оказанию воздействия на соответствующие сферы правовых отношений. Причем главенствующее значение имеют адекватный выбор и оптимальная реализация прокуратурой во взаимодействии с другими государственными и общественными институтами приоритетов своей деятельности по обеспечению законности и правопорядка, национальной безопасности.

Определяющий характер имеет состояние и динамика развития общественного сознания, особенно его правосознания, тенденции и закономерности процесса укрепления законности и правопорядка, национальной безопасности, системы и структуры органов государственной власти, их соответствие потребностям развития экономической, социальной сфер и защиты общества и всех граждан. Однако анализ этих явлений и процессов, происходящих в российском обществе, приводит к выводу о необходимости дальнейшего наращивания потенциала и возможностей прокуратуры в целях расширения позитивного воздействия на них, устранения широ-

ко внедрившегося в общественное сознание правового нигилизма.

Дальнейшие изменения содержания деятельности прокуратуры Российской Федерации наряду с уже предпринятыми законодательными мерами по изменению статуса прокуратуры путем внесения дополнений в отраслевые законодательства (УПК РФ, АПК РФ, ГПК РФ и др.) потребуют принципиально нового подхода к системному регулированию организации и деятельности прокуратуры в новых политических, социальных, экономических условиях.

Целесообразно принятие нового закона «О прокуратуре Российской Федерации». В нем должны получить отражение и развитие задачи, функции, полномочия про-

куроров, правовые средства их реализации и иные статусные аспекты регулирования прокуратуры как государственно-правового института с учетом новых реалий политического, правового, социального, экономического характера. В связи с принципиальными отличиями в предметах правового регулирования основания, порядок прохождения и иные аспекты государственной службы в системе прокуратуры следует урегулировать в федеральном законе «О статусе прокуроров в Российской Федерации». Это поднимет правовое регулирование организации деятельности прокуратуры на новый более высокий уровень, соответствующий требованиям формирования и развития правового государства.



УДК 343.163

**Касумбек Ильясович АМИРБЕКОВ**

*доктор юридических наук*

## **Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход)<sup>1</sup>**

Эффективность прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства по предлагаемой методике определяется при помощи относительных показателей ее результативности (производительности) и качества. Для этого используются в общей сложности 132 показателя, в том числе 101 – отражаемый в ведомственных отчетах и 31 – в документах первичного учета работы органов прокуратуры Российской Федерации. Из отчета формы НСД (код 514) используется 42 показателя, из отчета формы УСО (код 515) – 56 и из отчета формы ОЖ (код 504) – 3, что составляет соответствен-

но 4,6; 10,9 и 2,3% от общего количества отражаемых в данных отчетах показателей<sup>2</sup>.

Исчерпывающая информация о том, какие критерии берутся за основу; в каких разделах, графах, строках и каких отчетах содержится используемый показатель; какие для оценки используются сведения и показатели, отраженные в документах первичного учета работы органов прокуратуры; каким математическим действием, по какой формуле определяется расчетный относительный показатель оценки эффек-

<sup>1</sup> Продолжение темы «Критерии эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход)» (Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2).

<sup>2</sup> Получение ответа на вопрос о том, насколько научно обоснованной и объективной является данная выборка показателей, используемых для оценки, в задачу настоящей статьи не входит. Ответ на этот вопрос содержится в вышеуказанной статье «Критерии эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход)».

**Раздел 1. Эффективность прокурорской деятельности по вынесению постановлений о направлении материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства**

№ п/п	Критерий		Показатель				Оценка эффективности	
	Наименование	Обозначение	Наименование	Обозначение	Источник	Значение	Формула расчета	Результат расчета
1	2	3	4				5	6
1.1	Число постановлений о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании, приходящееся на одного прокурорского работника	$\Pi_{\text{ипр}}$	1. Число вынесенных постановлений о направлении материалов для осуществления уголовного преследования 2. Число прокурорских работников, осуществляющих деятельность в сфере уголовного судопроизводства и общего надзора	$\Pi$  $P_y^*$ $P_{\text{о.н}}^{**}$	Отчет НСид, разд. 1, гр. 1, строка 15		$\Pi_{\text{ипр}} = \frac{\Pi}{P_y}$  $\Pi_{\text{ипр}} = \frac{\Pi}{P_{\text{у.о.н}}}$	
1.2	Доля качественных материалов в числе направленных, %	К	Количество материалов из числа направленных, по которым возбуждены уголовные дела	$V_{\text{уд}}$	Отчет НСид, разд.1, гр.1, строка 17		$K = \frac{V_{\text{уд}} \cdot 100}{\Pi}$	
1.3	Доля материалов, по которым возбуждены уголовные дела по актуальным составам преступлений, в числе всех прокурорских материалов, по которым возбуждены уголовные дела***, %	$M_{\text{а.с}}$	Количество материалов, по которым возбуждены уголовные дела по актуальным составам преступлений	$V_{\text{а.с}}$	Надзорные производства прокуратуры по уголовным делам		$M_{\text{а.с}} = \frac{V_{\text{а.с}}}{V_{\text{уд}}}$	

\* Количество прокурорских работников, осуществляющих деятельность в уголовно-правовой сфере.

\*\* Количество прокурорских работников, осуществляющих деятельность в уголовно-правовой сфере и общий надзор.

\*\*\* К актуальным составам преступлений относятся: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 285<sup>1</sup>, 285<sup>2</sup> УК РФ); хищение бюджетных средств из выделенных для финансирования национальных проектов (ст. 159, 160 УК РФ); преступления по службе должностных лиц, уполномоченных проводить следствие и дознание, прокуроров и судей (ст. 285 и 286 УК РФ); преступления против несовершеннолетних (ст. 150–157 УК РФ). К актуальным для оцениваемой прокуратуры могут быть отнесены и другие составы в зависимости от специфики ее деятельности.

тивности по каждому критерию, содержится в сформированной в соответствии с данной концепцией «Матрице критериев и показателей оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства». Матрица состоит из 10 разделов по видам деятельности, 9 граф, 60 критериев и 60 формул расчетов показателей по каждому критерию, в том числе 28 по производительности и 32 по качеству.

Приведем один из разделов матрицы (см. таблицу на с. 34).

Кроме приведенного выше в таблице для оценки производительности в матрице в качестве критерия используется выполненный в расчете на одного прокурорского работника объем работы по следующим показателям:

направленным в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ требованиям об устранении нарушений закона и данным в порядке п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ указаниям;

выявленным нарушениям законов, внесенным представлениям об их устранении и привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, их совершивших;

направленным в суд уголовным делам с обвинительным заключением или постановлением о применении принудительных мер;

изученным уголовным делам с постановлениями о прекращении, о приостановлении предварительного следствия (расследования) с разграничением оставленных в силе и отмененных;

присвоенным баллам сложности уголовных дел<sup>3</sup>;

изученным отказным материалам и материалам, послужившим основанием для возбуждения уголовного дела;

выявленным незарегистрированным (укрытым от учета) сообщениям и заявлениям о преступлениях с разграничением сроков их выявления продолжительностью месяц и свыше месяца;

поставленным на учет по требованиям прокурора преступлениям;

<sup>3</sup> О шестибальной системе учета сложности уголовных дел см. указанную статью в Вестнике Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012, № 2.

рассмотренным прокурором постановлениям дознавателя о возбуждении перед судом ходатайств об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий;

фактам участия прокурора при рассмотрении судом первой инстанции ходатайств следователя об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий;

рассмотренным прокурором и судом с участием прокурора жалобам на действия и решения органов следствия, дознания и прокурора;

рассмотренным судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций с участием прокурора уголовным делам, в том числе с разграничением рассмотренных на предварительном слушании, в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением или при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, с участием присяжных заседателей, в отношении несовершеннолетних обвиняемых или лиц с особым правовым статусом;

принесенным апелляционным, кассационным и надзорным представлениям (в лицах);

фактам участия прокуроров в рассмотрении в судах всех инстанций жалоб и (или) представлений на судебные решения, вынесенные в ходе досудебного производства и (или) в порядке исполнения приговора;

проведенным прокурорами обобщениям состояния законности, внесенным по их результатам информациям и представлениям;

проведенным на основе аналитических материалов (обобщений) прокурорским мероприятиям по обеспечению законности;

выполненным поручениям и заданиям вышестоящей прокуратуры.

Как критерий оценки качества в матрице используется отношение удовлетворенных прокурорских юридических актов, а там, где это возможно, и вынесенных своевременно и по актуальным вопросам актов, к общему их количеству (удельный вес). К этим критериям относятся:

постановления о направлении материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования, по которым возбуждены уголовные дела, включая дело по «актуальным» составам преступлений, в числе всех постановлений данной категории;

удовлетворенные требования и неотозванные указания, внесенные в порядке пп. 3 и 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в числе всех требований и указаний прокурора<sup>4</sup>;

привлеченные к дисциплинарной ответственности по представлениям прокурора должностные лица органов следствия и дознания в числе всех должностных лиц этих органов, совершивших нарушения закона;

отмененные вышестоящим прокурором постановления нижестоящего о возвращении уголовных дел на дополнительное расследование в числе всех постановлений последнего о возвращении дел на дополнительное расследование;

отмененные вышестоящим прокурором постановления нижестоящего об отмене постановлений о прекращении уголовных дел, о приостановлении следствия или расследования (дознания), о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовных дел в числе всех постановлений нижестоящего прокурора об отмене всех перечисленных категорий постановлений;

отмененные вышестоящим прокурором оставленные в силе нижестоящим постановления органов следствия и дознания об отказе в возбуждении, о возбуждении и о прекращении уголовных дел, а также о приостановлении следствия и дознания (расследования) в числе всех соответствующих постановлений органов следствия и дознания, оставленных в силе нижестоящим прокурором;

возвращенные судом прокурору для устранения препятствий судебному рас-

смотрению уголовные дела в числе всех направленных прокурором в суд уголовных дел;

оправданные и лица, дела в отношении которых судом прекращены по реабилитирующим основаниям, с разграничением причин оправдания на некачественное расследование дел, некачественное изучение их перед направлением в суд и некачественное поддержание государственного обвинения в суде в общем количестве лиц, дела в отношении которых рассмотрены судом;

выявленные незарегистрированные (укрытые от учета) заявления и сообщения о преступлениях в числе всех выявленных таковых;

данные вышестоящим прокурором согласия дознавателю на обращение в суд с ходатайством об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий в числе всех отказов нижестоящего прокурора в даче таких согласий;

отклоненные судом ходатайства дознавателя в общем количестве рассмотренных судом ходатайств об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий<sup>5</sup>;

удовлетворенные судом, не поддержанные прокурором ходатайства следователя об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий в числе всех не поддержанных прокурором ходатайств следователя данной категории;

отклоненные судом, поддержанные прокурором ходатайства следователя об избрании, продлении меры пресечения, производстве следственных действий в числе всех поддержанных прокурором ходатайств следователя данной категории;

удовлетворенные вышестоящим прокурором жалобы на действия (бездействие) и

<sup>4</sup> Обжалование указаний не приостанавливает их исполнение, поэтому факт необжалования или оставление их без отзыва в случае обжалования равносильны их удовлетворению в отличие от требований, для признания не удовлетворенными которых закон устанавливает порядок выражения несогласия следователя (без обжалования), о чем лишь информируется прокурор.

<sup>5</sup> Здесь и далее, согласно данной методике, при определении значений относительных показателей качества прокурорской деятельности в расчет берутся только вступившие в законную силу судебные решения, в отличие от методики определения производительности, где учитываются и не вступившие в законную силу судебные решения.

решения нижестоящего прокурора в числе всех рассмотренных жалоб на действия (бездействие) и решения нижестоящего прокурора;

удовлетворенные судом жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора в числе всех рассмотренных судом жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора;

удовлетворенные судом, не поддержанные прокурором жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц органов следствия и дознания в числе всех не поддержанных прокурором жалоб данной категории;

удовлетворенные апелляционные, кассационные и надзорные представления прокурора в числе всех рассмотренных с выделением удовлетворенных представлений, принесенных на судебные решения о прекращении уголовных дел, а также на судебные решения, вынесенные в ходе досудебного производства и предварительного слушания;

отмененные и измененные по представлениям прокурора приговоры судов (в лицах) в числе всех отмененных и измененных приговоров;

удовлетворенные предложения и инициативы прокурора по укреплению законности в сфере уголовного судопроизводства в числе всех его предложений и инициатив в данной сфере деятельности;

выполненные без замечаний задания и поручения вышестоящего прокурора в числе всех выполненных его поручений и заданий, относящихся к данной сфере деятельности.

Существенным моментом, обуславливающим трудность применения и использования данной матрицы, является отсутствие в формах прокурорских отчетов 31 показателя из 132 применяемых в матрице. Для получения отсутствующей в отчетах информации при заполнении матрицы требуется изучение документов первичного учета работы органов прокуратуры (журналов, нарядов, надзорных производств). А это довольно трудоемкая работа.

В связи с этим отметим следующее.

Некоторые необходимые для матрицы показатели, например баллы сложности уголовных дел, не учитываются ни в документах первичного учета, ни в ведомственных отчетах органов прокуратуры, хотя в статистических карточках учета преступлений и движения уголовных дел, представляемых в информационно-аналитические службы органов внутренних дел, эти сведения так или иначе отражаются и существенно характеризуют объем проделанной прокурором надзорной работы, а поэтому следовало бы их включать в документы первичного учета работы и в ведомственные отчеты органов прокуратуры.

Такие показатели, как, например, количество направленных в суд и изученных в порядке надзора уголовных дел и материалов с принятыми процессуальными решениями, с которыми прокурор согласился; число лиц, совершивших нарушения законов, выявленных прокурором в порядке надзора; категории преступлений, выявленных прокурором при проведении надзорных проверок, по которым возбуждены уголовные дела; сведения о признании незаконными вышестоящим прокурором или судом решений и действий (бездействия) нижестоящего прокурора; сроки давности обнаружения прокурором укрытых от учета заявлений и сообщений о преступлениях; сведения о реализованных инициативах прокурора, вытекающих из его анализов и обобщений состояния законности в данной сфере, и некоторые другие, учитываемые в документах первичного учета, не отражаются в ведомственных отчетах органов прокуратуры, хотя очевидно, что эти сведения существенно характеризуют качество, а значит, и эффективность прокурорской деятельности. Эти показатели занимают незначительное место в общем массиве показателей, отражаемых в ведомственных прокурорских отчетах<sup>6</sup>, а

<sup>6</sup> В используемых в матрице трех формах ведомственных отчетов органов прокуратуры (НСИД, УСО, ОЖ) отражается 1922 показателя, среди которых используемые в матрице и не отражаемые в отчетах, но учитываемые в документах первичного учета 23 показателя составляют всего 1,19%.

поэтому могут быть безболезненно включены в эти отчеты вместо малоинформативных<sup>7</sup>.

Отдельные применяемые в матрице критерии оценки качества работы прокурора требуют специальной методики оценки. Например, отношение числа лиц, реабилитированных судом из-за допущенных в досудебном производстве нарушений законов, которые мог выявить прокурор при изучении дела перед направлением в суд, но не выявил из-за некачественного изучения, или из-за обнаружения в суде нарушений, которые могли быть устранены путем направления дела прокурору в порядке п. 2 ст. 237 УПК РФ, но не были направлены из-за того, что государственный обвинитель не заявил об этом ходатайства, к общему количеству реабилитированных судом лиц требует разработки специальной методики оценки причин реабилитации судом лиц, в отношении которых обвинительные заключения утвердил и государственное обвинение в суде поддержал прокурор.

Согласно матрице, степень сложности формирования и объем прокурорского юридического акта, а также объем затраченного для его составления времени учтены и поглощаются в имеющейся в матрице системе учета сложности уголовных дел, по которым составлялся прокурорский юридический акт.

В матрице учтены только существенные трудовые операции, выполняемые в прокурорской деятельности, так как многие трудовые операции не поддаются учету и формализации для обеспечения объективности их оценки и включения в матрицу. Данное обстоятельство является неизбежным при любом методе определения эффективности прокурорской деятельности, обусловленном ее спецификой. С другой стороны, для обеспечения объективности при оценке эффективности необязательно охватывать оценкой в сплошном порядке все трудовые операции. Для этого достаточно учесть су-

щественные из них при условии, что оценка дается не автономно одному субъекту прокурорской деятельности, а в сравнении одних и тех же трудовых операций разных субъектов и с использованием общих правил оценки. Кроме того, матрица в процессе использования может дополняться и другими критериями и показателями, необходимость в которых возникнет в процессе прокурорской деятельности. Сравнивать следует поддающиеся учету однородные трудовые операции и юридические акты, при необходимости включая дополнительные сведения о них в отчеты и в матрицу.

Как видно, трудности применения данной методики и основанной на ней матрицы носят организационный и методический характер и при проявлении соответствующей воли преодолимы без существенных издержек.

Методика не показывает степень влияния используемых в матрице критериев и показателей эффективности отдельных трудовых операций, прокурорских юридических актов, видов прокурорской деятельности и различных условий ее осуществления на общий результат эффективности всей деятельности в целом, но это и не входит в ее задачу. Методика и основанная на ней матрица представляют собой способ определения значений показателей эффективности по каждому прокурорскому юридическому акту и виду деятельности отдельно и предполагают сравнение не общих показателей эффективности всей прокурорской деятельности в целом, а отдельных – по ее видам и юридическим актам. Поэтому методика и матрица представляют собой этап в разработке другой методики – методики определения общего критерия и общего показателя эффективности всей прокурорской деятельности в целом в данной сфере и выработке ранжира показателей, позволяющих получить общую картину эффективности с учетом степени влияния каждого показателя и каждого условия на общий результат<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Вопрос о совершенствовании информативности ведомственных статистических отчетов органов прокуратуры является отдельной темой, поэтому в деталях в данной статье она не раскрывается.

<sup>8</sup> См. об этом подробно: *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* К проблеме эффективности прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 1.



Таким образом, предложенная методология выборки критериев эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства и определения значений их показателей с использованием относительных величин, характеризующих производительность и качество труда прокурора, является наиболее научно обоснованным этапным решением проблемы, учитывающим изменения в функциях и полномочиях прокурора в данной сфере.

Однако следует иметь в виду, что такой вывод не исключает, а наоборот, предпо-

лагает дальнейшую научную разработку методологии выделения и включения в матрицу и иных критериев, использование иных показателей для оценки эффективности прокурорской деятельности в данной сфере.

### Библиография

- 1 Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. К проблеме эффективности прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2012. – № 1.



УДК 347.962

**Вячеслав Борисович ЕВДОКИМОВ**

*доктор юридических наук, профессор*

**Тимур Анварович ТУХВАТУЛЛИН**

## Роль органов прокуратуры и органов юстиции в укреплении единства правового пространства

Органы прокуратуры и органы юстиции, осуществляя возложенные на них функции, на протяжении всей своей истории эффективно сотрудничают, взаимно дополняя друг друга. В последние два десятилетия одна из их главных задач – укрепление единства правового пространства в России. Подчеркнем, нельзя говорить о дублировании полномочий, поскольку эта задача решается различными способами и средствами. Прокуратура, являясь надзорным органом, обладает набором специфических и универсальных мер прокурорского воздействия, а органы юстиции осуществляют функции, свойственные только государственным органам испол-

нительной власти. Укрепление единства правового пространства является необходимым условием сохранения целостности государства и формирования эффективной государственной власти.

Различные формы влияния органов прокуратуры на конституционную законность ранее исследовались в юридической науке<sup>1</sup>. В рамках настоящей статьи роль органов российской прокуратуры в укреплении конституционной законности, обеспечении

<sup>1</sup> См., напр.: Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2008; Ашуурбеков Т.А. Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2008. № 2.

единства правового пространства рассмотрена с нескольких точек зрения. Первая связана с действиями прокурора, направленными на внесение с помощью мер прокурорского реагирования соответствующих изменений в принятые нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, прежде всего с целью приведения их в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Вторая – с деятельностью прокурора, направленной на инициирование принятия или корректировку принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов с целью обеспечения нахождения их в рамках конституционной законности.

Под конституционной законностью понимается правовой режим, обеспечивающий реализацию в деятельности государства, его органов, должностных лиц, а также индивидов демократических стандартов, норм государственной и общественной жизни, закрепленных в Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>. Одним из основных принципов конституционной законности является конституционно-правовой режим разграничения установленных Конституцией Российской Федерации сфер ведения Российской Федерации и ее субъектов<sup>3</sup>. Необходимо также учитывать, что содержание конституционной законности не сводится «к механическому перечислению принципов законности, а ее состояние – к оценке процессов их реализации в действующем законодательстве»<sup>4</sup>. Конституционная законность включает взаимосвязь регулятивного потенциала Конституции Российской Федерации с происходящими

социально-экономическими и политическими преобразованиями в российском обществе.

Таким образом, конституционная законность представляет собой системную основу всей общественной жизни, поскольку любые социально-экономические и политические решения закрепляются в виде законов и иных нормативных правовых актов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, их должностными лицами, а также гражданами и организациями.

Важную роль в укреплении конституционной законности играют органы российской прокуратуры, деятельность которых неразрывно связана с поддержанием сбалансированных правовых отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, поскольку их основной целью является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

Любой правовой акт, особенно нормативный, как предмет надзора, прокурор, прежде всего, соотносит с нормами Конституции Российской Федерации<sup>5</sup>.

В процессе укрепления конституционной законности, создания единого правового пространства принимают участие помимо органов прокуратуры органы юстиции, а также иные контрольные органы, например Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору и некоторые другие, которые в рамках своих полномочий также оценивают законность региональных нормативных правовых актов. Вместе с тем именно Министерство юстиции Российской Федерации реализует в масштабах государства правовую экспертизу большинства законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых региональными органами государственной власти.

По сведениям Минюста России, на начальном этапе широкомасштабной рабо-

<sup>2</sup> См.: *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: Курс лекций. М., 2006. С. 158; *Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева.* М., 2005. С. 204 – 205; *Казарина А.Х.* Указ. соч. С. 281.

<sup>3</sup> См.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры.* 2010 год: информ.-аналитич. доклад / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 125.

<sup>4</sup> *Осипян С.А., Рябцев В.П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор. Конституционные предпосылки и политическая реальность // Конституционная законность: предпосылки и реальность: сб. науч. тр. М., 2002. С. 4.

<sup>5</sup> См.: *Казарина А.Х.* Указ. соч. С. 282.

ты по мониторингу и правовой экспертизе законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в 2001 – 2002 гг. более 30% из них противоречили Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Одной из основных причин такого положения дел было отсутствие эффективного механизма выявления незаконных нормативных правовых актов субъектов Федерации и их приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, другой – несогласованность и неэффективность действий федеральных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации по обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, низкий уровень взаимодействия, а порой и зависимость определенных подразделений федеральных органов и их должностных лиц в субъектах Российской Федерации от региональных властей. Другие не менее важные причины – несовершенство, а иногда и противоречивость федерального законодательства, способствовавшие созданию условий для произвольного правотворчества и правоприменения<sup>6</sup>, изменения в федеральном законодательстве, за которыми региональные законодатели обычно «не успевают»<sup>7</sup>.

В результате большой работы, проделанной органами прокуратуры и органами юстиции совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, была обеспечена стабилизация в данной сфере правоотношений<sup>8</sup>. Важную

<sup>6</sup> См.: *Евдокимов В.Б.* О взаимодействии Минюста России и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению единства правового пространства // *Соврем. право.* 2003. № 2. С. 10.

<sup>7</sup> См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2009 – 2011 гг. URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/>.

<sup>8</sup> По состоянию на конец декабря 2002 г. Минюстом России, например, была проанализирована вся нормативная правовая база субъектов Федерации, созданная за прошедшие годы. Юридическую экспертизу прошли более 110 тыс. локальных нормативных правовых актов. По ее результатам подготовлено около 14 тыс. заключений о несоответствии региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству (или 13%). См. подробнее: *Евдокимов В.Б.* Указ. соч. С. 11,12.

координирующую роль в указанном процессе сыграли полномочные представители Президента России в федеральных округах, обеспечившие эффективное взаимодействие между всеми уровнями государственной власти.

Статистические сведения об основных показателях деятельности Минюста России свидетельствуют о снижении по сравнению с 2002 г. количества нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, признанных не соответствующими федеральному законодательству. Так, в 2004 г. число региональных нормативных правовых актов, вошедших в противоречие с федеральным законодательством, составило 8%, в 2005 – 2007 гг. – 7%, а к 2009 г. этот показатель снизился до 5%<sup>9</sup>. Положительное влияние на состояние законности региональных нормативных правовых актов помимо правового мониторинга и экспертизы оказало непосредственное участие органов прокуратуры и органов юстиции в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, примерно 60% нарушений устранялось еще на стадии разработки и принятия нормативных правовых актов. Как правило, эти несоответствия затрагивают правоотношения в сферах государственного управления, конституционного строя, финансов, социального обеспечения, природоресурсной базы и государственной гражданской службы субъектов Федерации.

Особо следует остановиться на механизмах обеспечения единства правового пространства. До настоящего времени заключения Минюста России по законам и иным нормативным правовым актам не имеют обязательной силы для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому устранение недостатков в указанных заключениях органами региональной государственной власти происходит в добровольном или принудительном порядке. При этом если добровольный порядок приведения региональных нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и

<sup>9</sup> См.: URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/>.

федеральными законами очевиден, то принудительный из-за теоретической непроработанности представляет практические сложности. В ситуации, когда орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший противоречащий федеральному законодательству закон или иной нормативный правовой акт, отклонил выводы, изложенные в заключении органа юстиции, это заключение для принятия мер реагирования по подведомственности направляется прокурору. Такой механизм, по нашему мнению, соответствует функциям органов юстиции и органов прокуратуры: один государственный орган выявляет нарушения закона, другой – принимает по данному факту в рамках предоставленных полномочий меры реагирования.

Помимо работы с материалами, поступающими из региональных управлений Минюста России для принятия мер прокурорского реагирования, органы прокуратуры осуществляют самостоятельную надзорную деятельность за соблюдением конституционной законности.

Перед прокуратурой, как и органами юстиции, особенно в начале 2000-х гг., стояла сложная задача в кратчайшие сроки провести ревизию максимального количества нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству. Эта работа велась в режиме правового мониторинга, т.е. сплошного на долговременной основе отслеживания ситуации и принятия мер прокурорского реагирования по отмене и изменению незаконных нормативных правовых актов. Организационная сторона работы и требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации нашли отражение в документах<sup>10</sup>, приоритет в которых отдан обеспечению исполнения Конститу-

<sup>10</sup> См., напр., указания Генерального прокурора Российской Федерации от 19.06.2000 № 103/7 «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 12.10.2000 № 133/7 «Об организации проверок исполнения Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

ции Российской Федерации и федеральных законов, особенно в сфере государственного строительства и федерализма.

Особо напряженная работа по мониторингу регионального законодательства проводилась в период с 2000 по 2006 г., что позволило органам прокуратуры вместе с органами юстиции проверить почти весь массив нормативных правовых актов субъектов Федерации<sup>11</sup>. При этом важно отметить эффективность мер прокурорского реагирования, направленных на укрепление конституционной законности и единства правового пространства<sup>12</sup>.

Результаты проверок показали, что вторжение региональных законодателей в прерогативу федерального центра было и остается одной из основных и остро стоящих проблем и влечет нарушение общенациональных интересов, прав и законных интересов отдельных субъектов, входящих в состав Российской Федерации, а также российского общества и граждан в целом<sup>13</sup>. Большинство принятых в рамках проверок мер прокурорского реагирования было направлено на приведение в соответствие с действующим законодательством региональных нормативных правовых актов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий.

Кроме того, значительное число выявляемых прокурорами незаконных нормативных правовых актов свидетельствует о

<sup>11</sup> За пять первых месяцев 2005 г. оспорено свыше 16 тыс. противоречащих федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Федерации, шесть месяцев 2006 г. – без малого 10 тыс., из которых свыше 90% по требованию прокуроров приведены в соответствие с действовавшим законодательством. См.: Казарина А.Х. Указ. соч. С. 306.

<sup>12</sup> В 2009 г. органами прокуратуры оспорено более 2,5 тыс. противоречащих федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 2,4 тыс. из которых приведены в соответствие с ним. См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2009 год: информ.-аналитич. доклад / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2010. С. 117.

<sup>13</sup> См.: *Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управлений) Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: науч.-методич. пособие.* М., 2004. С. 3.

неисполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», возлагающего на эти органы обязанность по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законом в трехмесячный срок после его принятия<sup>14</sup>.

Резюмируя изложенное выше, следует отметить, что роль органов прокуратуры наряду с ролью органов юстиции в укреплении единства правового пространства Российской Федерации остается весьма значительной. Особенно ярко это проявилось в постсоветский период развития российского федерализма в 1990 – 1995 гг., а также в 2000 – 2007 гг. – во время существенной корректировки взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации. Отметим, что никакая иная общегосударственная структура в рамках предоставленных законом полномочий не имеет возможности принимать столь действенные и эффективные меры реагирования, способные привести нормативно-правовую базу субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Важное предупредительное значение имеет и участие прокуратуры в ранних стадиях правотворчества. Усилиями прокуроров уже на этапе подготовки проектов нормативных правовых актов устраняются нарушения законоположений. Следует согласиться с мнением В.Г. Бессарабова, А.А. Жидких, О.И. Мыцковой, считающих, что «участие прокуроров в подготовке и принятии правовых актов региональных законодательных

<sup>14</sup> Только на конец 2006 г. противоречащими федеральному законодательству оставалось порядка 130 актов органов государственной власти субъектов Федерации, из них Земельному кодексу Российской Федерации противоречило 36 нормативных правовых актов, Жилищному – 22, Градостроительному – 17, Федеральному закону № 122-ФЗ – 54. См.: *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М., 2007. С. 73.

(представительных) органов имеет большое профилактическое значение, так как зачастую благодаря ему уже на этих этапах правотворчества устраняются потенциальные нарушения Конституции России и федеральных законов»<sup>15</sup>. Такую роль органов прокуратуры можно обозначить понятием «предупредительная роль».

Задача органов прокуратуры заключается не только в выявлении уже действующих незаконных правовых актов, но и в предупреждении средствами прокурорского реагирования принятия подобных актов. Данная задача в деле укрепления государственности, принципов федерализма, местного самоуправления, отстаивания интересов государства, от имени которого прокуроры осуществляют свои надзорные функции, остается первоочередной для прокуроров всех уровней<sup>16</sup>.

В указанных целях и для повышения качества принимаемых субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, а также в связи с интенсивным обновлением федерального и регионального законодательства необходимо расширить сложившиеся формы сотрудничества органов прокуратуры с региональными органами государственной власти в сфере нормотворчества<sup>17</sup>. Это предложение, безусловно, распространяется и на деятельность органов юстиции.

К наиболее распространенным формам такого сотрудничества в сфере регионального правотворчества следует отнести: внесение в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, субъектов Российской Федерации предложений об изменениях или принятии законов и иных нормативных правовых актов; практическое использование прокурором субъекта Российской Федерации права предоставленной ему законода-

<sup>15</sup> *Участие* прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управления) Генеральной прокуратуры Российской Федерации... С. 6.

<sup>16</sup> См.: *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Указ. соч.

<sup>17</sup> Подробнее об этом см.: *Жидких А.А.* Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: моногр. / Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 5.

тельной инициативы (которое имеется у большинства прокуроров субъектов Федерации); участие прокуроров, а также представителей органов юстиции в подготовке проектов нормативных правовых актов и в заседаниях органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации (участие в заседаниях комитетов, рабочих групп депутатов); иные формы участия в региональном правотворчестве (рабочие встречи с разработчиками проектов правовых актов, консультирование депутатов, должностных лиц, сотрудников юридических служб этих органов по вопросам правотворчества)<sup>18</sup>.

Органы прокуратуры эффективно реализуют названные полномочия в соответствии со ст. 1 и 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». К числу субъектов, участвующих в правотворческой деятельности, отнесены Генеральный прокурор России, прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры городов, районов. В целях обеспечения надлежащей организации работы в этой сфере Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ 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», которым утверждено Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры.

Не менее значимым для обеспечения конституционной законности и укрепления единства правового пространства, повышения эффективности правотворчества и правоприменительной практики является проводимый органами юстиции, прокуратурой, многочисленными научными и общественными организациями правовой мониторинг российского законодательства.

Вовлечение в такую работу множества контролирующих и надзорных органов,

министерств и ведомств, а также независимых общественных организаций вполне обоснованно. Однако необходимо отметить негативный аспект: высказанные каждым участником этого процесса мнения, правовые позиции и предложения зачастую не удается привести к общему знаменателю и принять единственно верное решение о соответствии (несоответствии) того или иного нормативного правового акта действующему законодательству и возможности его эффективного правоприменения. Подобная ситуация не позволяет оперативно и эффективно проработать нормативный правовой акт, выявить его недостатки и оперативно принять меры к их устранению. Кроме того, отсутствует соответствующий координирующий орган.

В связи с этим, по нашему мнению, назрела необходимость законодательной регламентации порядка проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти; учреждения координирующего органа, а также определения круга субъектов, принимающих участие в осуществлении правового мониторинга законодательства.

Представляется необходимым на региональном уровне создать консультативный (координирующий) орган (комиссию) по правовому мониторингу федерального и регионального законодательства, в состав которого включить представителей территориальных органов прокуратуры и юстиции, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, совета муниципальных образований региона. Координирующую роль в работе указанного органа следует предоставить представителю Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации в лице федерального инспектора. Подобного рода консультативные органы можно учредить (наряду или вместо региональных) при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах на межрегиональном (окружном) уровне.

<sup>18</sup> Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управления) Генеральной прокуратуры Российской Федерации ... С. 8 – 20.

Полагаем, что деятельность органов прокуратуры и юстиции по проведению правового мониторинга нормативной базы, формирующей правовое пространство страны, в любой из предложенных форм должна быть продолжена.

### Библиографический список

- 1 *Ашурбеков Т.А.* Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2008. – № 2. – С. 15 – 19.
- 2 *Горохов Д.Б.* Институт правового мониторинга // Концепции развития российского законодательства / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2010.
- 3 *Евдокимов В.Б.* О взаимодействии Минюста России и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению единства правового пространства // Соврем. право. – 2003. – № 2.
- 4 *Жидких А.А.* Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции : моногр. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. – 159 с.
- 5 *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. – М., 2007. – 100 с.
- 6 *Казарина А.Х.* Прокурорский надзор. Экономика. Законность / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2008.
- 7 *Осиян С.А., Рябцев В.П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор. Конституционные предпосылки и политическая реальность // Конституционная законность: предпосылки и реальность: сб. науч. тр. / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре Рос. Федерации. – М., 2002. – 140 с.
- 8 *Прокурорский надзор* : учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2005. – 480 с.
- 9 *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор : Курс лекций. – М., 2006. – 287 с.
- 10 *Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управления) Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации* : науч.-методич. пособие. – М., 2004.



## Экономическая безопасность и вопросы борьбы с таможенными преступлениями

В последние годы неоднократно вносились изменения и дополнения в статьи УК РФ о таможенных преступлениях. Наиболее распространенными из них являлись контрабанда, уклонение от уплаты таможенных платежей и невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте. Эти новеллы отражали уголовную политику, направленную на либерализацию ответственности за экономические преступления, которая, в свою очередь, учитывала нацеленность экономической политики государства на создание благоприятных условий бизнесу.

Вместе с тем экономическая политика включает и обеспечение экономической безопасности, в том числе во внешнеэкономической и таможенной сферах. В условиях стремительного роста внешнеэкономических связей, глобализации экономики, усиления влияния интернациональных финансовых групп, активизации организованной преступности обеспечение экономической безопасности приобретает первостепенное значение, обуславливая суверенитет страны. Это отмечается и в концепциях и стратегиях последних лет, посвященных национальной безопасности. Так, Указом Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 была утверждена Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (далее – Государственная стратегия). Она принята как отдельный документ и даже прежде, это подчеркивает ее значимость, чем издан Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 (ныне не действует), утвердивший Концепцию национальной безопасности Российской Федерации. В

Государственной стратегии среди факторов, обуславливающих формирование угроз экономической безопасности, указаны усиление сырьевой направленности российской экономики, завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по многим видам товаров; криминализация экономики, расширение деятельности криминальных структур в сфере экспортно-импортных операций. Отмечены недопустимость вывоза стратегических ресурсов в размерах, могущих причинить ущерб национальным интересам, необходимость предупреждать эти угрозы и сохранять государственный контроль над стратегическими ресурсами.

В Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24 (ныне не действует), среди угроз безопасности первыми назывались состояние российской экономики, усиление топливно-сырьевой и энергетической направленности экспорта, ослабление правового контроля за ситуацией в стране, рост экономической преступности, отсутствие эффективной системы профилактики правонарушений, отток из правоохранительных органов квалифицированных кадров, что увеличивает воздействие отмеченных угроз.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537, отмечено, что мир идет по пути глобализации, противоречия между странами и конкурентная борьба за ресурсы усилились. Вместе с тем российская экономика продолжает сохранять сырьевой характер экспорта, возрастают угро-



зы стабильности экономико-социального развития страны, активизировались интернациональные преступные группы, специализирующиеся на незаконном перемещении через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, нуждается в усилении охраны границ.

Все перечисленные в вышеуказанных документах угрозы остаются актуальными. В 2010–2011 гг. возросли объемы незаконно ввезенных в Россию и вывезенных из нее товаров, увеличилось число случаев занижения их таможенной стоимости. По оценкам экспертов, потери от этих нарушений только при ввозе товаров в Россию составляют треть доходной части бюджета. Эти нарушения способствуют банкротству российских производителей, оттоку иностранных инвестиций из-за высокого уровня криминализации российской экономики. Согласно исследованиям Всемирного банка, доля теневого сектора в экономике России составляет 48,6%, что почти вдвое больше показателей Росстата (25%), и может свидетельствовать не только об огромных масштабах постоянного занижения данных о ВВП, но и о масштабах экономических преступлений, в том числе контрабанды сырьевых товаров, произведенных в теневом секторе. Ситуация обострилась в связи с созданием Таможенного союза. Зафиксирован, например, крупномасштабный контрабандный ввоз в Россию китайских товаров под видом беспошлинных казахстанских. В связи со вступлением России в ВТО проблемы, связанные с незаконным перемещением товаров через российскую границу, еще больше обостряются. Требуется повышение эффективности таможенного контроля и борьбы с таможенными преступлениями, тем более что эта деятельность таможенных органов вызывает нарекания, в частности со стороны Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

Кроме недостатков указанной деятельности, отсутствие должной борьбы с таможенными правонарушениями и преступления-

ми связано с либерализацией таможенной сферы. Так, при отсутствии надлежащего материально-технического обеспечения установлены минимальные сроки таможенного оформления и контроля. Внедрена СУР – система управления рисками (выборочный контроль), эффективность которой в выявлении таможенных правонарушений весьма низкая. Система основана на западной модели контроля, которой не ставилась цель контролировать правильность уплаты таможенных платежей (в бюджете западных стран эти платежи составляют не 50%, как в России, а 1 – 4%, поскольку их экономика основана на экспорте высокотехнологичных товаров, а не сырья, и этот экспорт стимулируется государством, в частности, путем установления минимальных вывозных пошлин). Предполагается введение аналогичной системы, т.е. отказ от сплошного контроля, и при осуществлении других видов контроля, в настоящее время возложенных на таможенные органы. Постоянно ослабляются требования к перемещению товаров через таможенную границу. Например, решением Комиссии Таможенного союза от 16.08.2011 № 74 изменен порядок ввоза лекарственных средств и фармацевтических субстанций. Если ранее требовалось получение заключения о возможности выдачи лицензии и самой лицензии, в настоящее время достаточно, чтобы лекарственные средства были включены в соответствующий государственный реестр. Очевидно, что либерализация имеет не только положительные стороны – снижение административных барьеров и коррупционной составляющей, – но и ослабление контроля. Таможенные органы вынуждены перенести центр тяжести контроля на постконтроль, т.е. контроль после выпуска товаров, когда в отношении значительной части нарушителей решить вопрос о привлечении их к ответственности уже невозможно.

Действующим законодательством не предусмотрено представление таможенным органам сведений, подтверждающих законность происхождения вывозимых из России товаров, в частности древесины. На момент пересечения границы информация

о незаконном происхождении товаров у этих органов отсутствует. Факты незаконного происхождения леса, изготовления подложных документов на товар и последующей легализации этого товара выявляются, как правило, уже после вывоза древесины за пределы России. Перемещение древесины в этом случае может сопровождаться уплатой таможенных платежей.

Сведено к минимуму применение такой действенной формы контроля, как досмотр. Таможенные посты размещаются на складах участников внешнеэкономической деятельности, и эта практика расширяется, что усиливает коррупционную составляющую контроля. Ослабление контроля означает и ослабление правоохранительной деятельности, поскольку материалы контроля – источник информации о правонарушениях.

Либерализация контроля сопровождается либерализацией уголовного законодательства. Федеральным законом от 07.04.2010 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» декриминализована часть таможенных преступлений; был увеличен крупный размер контрабанды с 250 тыс. руб. до 1 млн 500 тыс. руб.; крупный и особо крупный размер уклонения от уплаты таможенных платежей (ст. 194 УК РФ) – соответственно с 500 тыс. руб. до 1 млн 500 тыс. руб. и с 3 до 36 млн руб. Крупный размер невозвращения из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193 УК РФ) увеличен с 5 до 30 млн руб. Таким образом, увеличение в разы и десятки раз.

Декриминализация происходила при крайне низких показателях борьбы с таможенными преступлениями. Так, в 2009 г. число предусмотренных ст. 194 УК РФ преступлений, дела о которых направлены в суд с обвинительным заключением (актом), составило 115, предусмотренных ст. 193 – всего 7. Осужденных значительно меньше, лишение свободы как мера наказания не применялась.

Крупный размер как обязательный признак состава таможенных преступлений Федеральным законом № 60-ФЗ был настолько завышен, что возможность привлечения к

уголовной ответственности за эти преступления свелась к минимуму. Кроме того, пришлось прекращать ранее возбужденные уголовные дела. При этом нужно учесть специфику российского уголовно-процессуального законодательства. Так, уже на момент возбуждения уголовного дела орган предварительного расследования должен располагать достоверными данными о том, что размер, например, уклонения равен или превышает установленный ст. 194 УК РФ крупный размер, что крайне затруднительно. Совершенно очевидно, что истинные масштабы уклонения можно установить только в ходе предварительного расследования. Таким образом, значительная часть преступлений остается вне поля зрения правоохранительных органов. Если правонарушители дробят товарные партии, привлечь их к ответственности стало практически невозможно.

В 2010–2011 гг. резко ухудшилось состояние законности в таможенной сфере. Одной из самых острых проблем стал незаконный вывоз капитала из России под видом осуществления внешнеторговых операций. В 2010 г. сумма невозврата валютных средств составляла 116,3 млрд руб., что почти в 1,7 раза больше, чем в 2009 г. (70 млрд руб.), и почти в 20 раз больше, чем в 2008 г. (5,9 млрд руб.). Увеличение же Федеральным законом № 60-ФЗ крупного размера преступлений, предусмотренных ст. 193 УК РФ, привело к снижению в первом полугодии 2010 г. числа этих зарегистрированных преступлений на 11,6%. Лишь 7 уголовных дел о невозвращении иностранной валюты из-за рубежа и 5 дел об уклонении от уплаты таможенных платежей направлены в суд. За первый квартал 2012 г. масштабы вывоза капитала перекрыли цифры прошлых лет: только по официальным данным (отчет Банка России) вывезено 35 млрд долл. Ряд аналитиков в связи с этим считает необходимым вернуть валютное регулирование и валютный контроль в том виде, в котором они существовали до либерализации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Аналитик: отток капитала из России зашкаливает. URL: <http://www.tks.ru/reviews/2012/04/06/03/> (дата обращения: 10.04.2012)

Ситуация усугублялась тем, что после принятия Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) в течение полутора лет – с 1 июля 2010 г. до 7 декабря 2011 г. – не вносились необходимые изменения в УК и КоАП РФ: слова «таможенная граница Российской Федерации» не были заменены на «таможенную границу таможенного союза» (ТК ТС определил, что таможенная территория стран-участниц ТС единая; соответственно, есть таможенная граница ТС, а не, например, Российской Федерации). В результате появились оправдательные приговоры даже по делам о контрабанде наркотиков и других товаров, предусмотренных в обозначенный период ч. 2 ст. 188 УК РФ.

Вместо ожидаемого увеличения числа административных дел о таможенных правонарушениях за счет декриминализации части таможенных преступлений произошло их снижение, т.е. в целом борьба с таможенными правонарушениями была ослаблена.

Последние по времени новеллы предусмотрены Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 420-ФЗ). Они обосновывались тем, что «простая» товарная контрабанда совершается, главным образом, с целью уклонения от уплаты таможенных платежей; что якобы иностранные инвесторы боятся «жесткости» российского уголовного законодательства; что ст. 188 УК РФ является «коррупциогенной». На самом деле торговая контрабанда не «компенсируется» уклонением от уплаты таможенных платежей. Об этом свидетельствует анализ правоприменительной практики. В связи с декриминализацией дела о «простой» товарной контрабанде в массовом порядке были прекращены, лишь в единичных случаях имела место переквалификация на ст. 194 УК РФ. Кроме того, незаконный вывоз леса, морепродуктов, нефти и других невозполнимых сырьевых товаров и ресурсов опасен не только тем, что не заплачены таможенные платежи. Эти преступления стимулируют браконьерство, хищения и другие престу-

пления; браконьерство, в свою очередь, наносит вред экологии. Кроме того, контрабанда и уклонение от уплаты таможенных платежей – преступления, имеющие разные объекты. Контрабанда – нарушение порядка перемещения товаров через таможенную границу, уклонение – нарушение порядка уплаты таможенных платежей. Что касается иностранных инвесторов, то, как представляется, они опасаются не «жесткости» УК РФ, а криминализации российской экономики. Статья 188 УК РФ была не более «коррупциогенной», чем любая другая, регламентирующая ответственность за экономические преступления.

В основном «простой» товарной контрабандой занимались и продолжают заниматься организованные преступные интернациональные группы. В 2010 г. только Дальневосточной оперативной таможней и таможнями этого региона было возбуждено 120 уголовных дел о незаконном экспорте леса – на 11% больше, чем в 2009 г. Незаконный экспорт десятков тысяч кубометров леса совершался в основном организованными группами российских и китайских граждан в Китай с помощью китайского капитала и китайской рабочей силы.

Закон № 420-ФЗ, упразднив ст. 188 УК РФ, ввел ст. 226<sup>1</sup> и ст. 229<sup>1</sup> УК РФ, которые устанавливают уголовную ответственность за контрабанду товаров и предметов, указанных ранее в ч. 2 ст. 188 УК РФ. Таким образом была ликвидирована уголовная ответственность за «простую» торговую контрабанду и связанные с ней преступления коррупционной направленности (п. «б» ч. 3 ст. 188 УК РФ). Статья 194 УК РФ дополнена квалифицированными составами; уменьшен крупный и особо крупный размер уклонения от уплаты таможенных платежей.

Статьей 226<sup>1</sup> УК РФ, в частности, предусмотрена уголовная ответственность за контрабанду стратегически важных сырьевых товаров и ресурсов (далее – СВСТиР). Согласно примечанию 1 к данной статье их перечень утверждается Правительством Российской Федерации, однако в настоящее время этот перечень отсутствует. Ранее

действовали Указ Президента Российской Федерации от 14.06.1992 № 628 «О порядке экспорта стратегически важных сырьевых товаров» и постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1992 № 434 «Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными Министерством внешних экономических связей Российской Федерации», которые в 1995–1996 гг. прекратили свое действие. В перечень входили нефть сырая, включая газовый конденсат, продукты переработки нефти, цветные металлы, электроэнергия, деловая древесина и пиломатериалы, целлюлоза и многое другое. По причине отмены вышеуказанных актов контрабанда нефти стала квалифицироваться не по ч. 2, а по ч. 1 ст. 188 УК РФ. Хотя ч. 2 ст. 188 УК РФ содержала указание на стратегически важные сырьевые товары, уголовные дела об их контрабанде из-за отсутствия перечня не возбуждались. Попытки классифицировать как стратегически важные сырьевые товары, подлежащие согласно нормативным актам квотированию и лицензированию, надлежащей правовой основы, на наш взгляд, не имели. Совершенно очевидно, что требуется скорейшее принятие постановления Правительства, которым бы был определен перечень СВСТИР.

Ранее по ч. 1 ст. 188 УК РФ квалифицировалась и контрабанда объектов СИТЕС – представителей видов дикой фауны и флоры, охраняемых вступившей в силу с 1 июля 1975 г. Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (далее – СИТЕС). Участницей Конвенции является и Россия. Гораздо реже контрабанда объектов СИТЕС квалифицировалась как контрабанда культурных ценностей, т.е. по ч. 2 ст. 188 УК РФ (это обосновывалось ст. 7 Федерального закона от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», которой определено, что под действие закона подпадают редкие коллекции и образцы флоры и фауны, предметы, представляющие интерес для таких отраслей науки,

как минералогия, анатомия и палеонтология). Объекты СИТЕС не были включены в перечень товаров, предусмотренных ч. 2 ст. 188 УК РФ, хотя соответствующие предложения вносились Министерством природных ресурсов и экологии, а также Федеральной таможенной службой России. В настоящее же время в связи с декриминализацией «простой» товарной контрабанды уголовная ответственность за контрабанду объектов СИТЕС отсутствует. Если они будут отнесены к СВСТИР (такие предложения поступают, в частности, от таможенных органов), привлечь виновных к уголовной ответственности будет весьма сложно – Закон № 420-ФЗ установил обязательный признак контрабанды СВСТИР – крупный размер (1 млн руб.). Объекты СИТЕС будут перемещать небольшими партиями, чтобы размер контрабанды не достиг крупного (ранее ч. 2 ст. 188 УК РФ признавала контрабандой незаконное перемещение товаров, перечисленных в этой части ст. 188, в том числе и стратегически важных сырьевых товаров, в любом размере, крупный размер не являлся обязательным ее признаком). Из-за отсутствия устоявшегося рынка этих объектов в России (легальная торговля объектами СИТЕС находится лишь в начале своего развития – в питомниках и магазинах продаются разведенные в неволе или легально ввезенные в Россию животные и птицы) установить крупный размер будет сложно. Кроме того, стоимость многих объектов СИТЕС в России существенно ниже их стоимости в других странах, что стимулирует контрабанду. Например, стоимость сокола в России 5–15 тыс. долл., в арабских государствах – 250–300 тыс. долл.<sup>2</sup> В связи с изложенным оптимальным вариантом представляется дополнение ст. 226<sup>1</sup> УК РФ указанием на контрабанду объектов СИТЕС независимо от ее размера.

Незаконное перемещение через границу объектов СИТЕС может наказываться лишь в административном порядке, причем специальной нормы не предусмотрено – это перемещение наказывается, как и перемещение обычных товаров. В КоАП имеется

<sup>2</sup> Стрельба по Красной книге // Таможня. 2001. № 19. С. 5.

лишь норма об ответственности за незаконное владение и внутреннюю торговлю редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных или растений (ст. 8.35): предусмотрен штраф от 1500 до 2500 руб. Незаконное перемещение таких животных и растений через границу представляет большую опасность, поскольку данные объекты вывозятся из России, однако, как уже отмечено, ответственность за это КоАП не предусмотрена. Между тем незаконный вывоз из России объектов СИТЕС – очень прибыльный и распространенный криминальный бизнес. По оценке Главного управления по борьбе с контрабандой ФТС России, прибыль превышает доходы от незаконного оборота оружия, наркотиков, драгоценных камней. Незаконная добыча таких птиц, как кречет, балабан, сапсан, составляет 1000–1200 особей в год, и большая их часть незаконно вывозится из России. Главное направление незаконного экспорта объектов СИТЕС – китайское, что объясняется традиционным использованием производных (дериватов) диких животных и растений в китайской медицине. Чаще всего вывозятся дериваты млекопитающих – органы, лапы, шкуры, рога, кости, мускусные железы и др. Незаконному вывозу этих объектов в Китай через территорию Казахстана способствует снятие таможенного контроля на российско-казахстанской границе в связи с созданием Таможенного союза. Отсутствие уголовной ответственности за контрабанду объектов СИТЕС стимулирует их незаконную добычу. Так, нелегальная добыча бурого медведя и морала превышает легальную не менее чем в три раза<sup>3</sup>.

При обсуждении последних новелл в УК РФ предлагалось установить уголовную ответственность за контрабандный ввоз в Россию контрафактных товаров. В связи с этим в газете «Ведомости»<sup>4</sup> отмечалось, что рассматриваемые законопроекты, направленные на либерализацию уголовного законодательства, имеют «единственный минус – должна быть предусмотрена ответ-

<sup>3</sup> Денисова Н. Капкан на охоту без правил // Таможня. 2012. № 1–2. С. 48.

<sup>4</sup> № 46 от 17 марта 2011 г.

ственность за ввоз несертифицированных и опасных товаров». В итоге «минуса» не произошло: уголовная ответственность за контрабанду таких товаров не была предусмотрена.

В ст. 226<sup>1</sup> УК РФ для контрабанды культурных ценностей установлен обязательный признак – крупный размер, прежде (ч. 2 ст. 188 УК РФ) отсутствовавший. Вместе с тем стоимостный учет культурных ценностей в России не введен, соответственно, установить крупный размер будет сложно.

Новеллой Закона № 420-ФЗ является установление зависимости решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности за уклонение от уплаты таможенных платежей от суммы неуплаченных таможенных платежей физическим лицом или организацией. Согласно примечанию к ст. 194 УК РФ в редакции рассматриваемого закона «уклонение от уплаты таможенных платежей признается совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченных таможенных платежей, взимаемых с физического лица, превышает один миллион рублей, с организации – два миллиона рублей, а в особо крупном размере – если сумма неуплаченных таможенных платежей, взимаемых с физического лица, превышает три миллиона рублей, с организации – десять миллионов рублей». Таким образом, лица, представляющие бóльшую общественную опасность, например так называемые челноки, перемещающие под видом товаров для личного использования товары для коммерческих целей, находятся в лучшем положении, чем менее опасные – лица, уклоняющиеся от уплаты платежей при перемещении товаров для личных целей. Для привлечения «челноков» к уголовной ответственности требуется крупный размер, в два раза превышающий установленный для физических лиц. Уголовное дело, возбужденное в отношении физического лица, уклонявшегося от уплаты таможенных платежей, будет прекращено, если в ходе расследования установлен факт перемещения товара в интересах коммерческой организации и сумма уклонения хотя и превышает 1 млн руб, но «неотягивает» до 2 млн руб.

К сожалению, Закон № 420-ФЗ не исправил редакцию ст. 193 УК РФ «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте». Эта статья, с одной стороны, не предусматривает ответственности за незаконный перевод денежных средств за рубеж с использованием подложных документов либо путем совершения иных обманных деяний, т.е. за активные умышленные противоправные деяния, а с другой стороны, устанавливает ответственность руководителя организации всего лишь за необеспечение им получения валютной выручки от зарубежных контрагентов, фактически возлагая тем самым на этого руководителя ответственность за деяния зарубежных контрагентов. В результате десятки тысяч случаев незаконного перевода за рубеж или невозврата из-за границы денежных средств в 2009–2011 гг., выявленных таможенными органами, не привели к возбуждению уголовных дел.

Формулировка Закона № 420-ФЗ «Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС...» (ст. 226<sup>1</sup>, ст. 229<sup>1</sup> УК РФ) может вызвать сложности при привлечении лиц к ответственности. Таможенный союз – объединение трех стран, а не всех стран, входящих в ЕврАзЭС. Кроме того, указанная формулировка, как представляется, может быть истолкована так, что речь идет только о незаконном перемещении в рамках ЕврАзЭС. Когда имеет место незаконное перемещение и через таможенную границу союза, и через Государственную границу Российской Федерации, возникает вопрос, нужно ли доказывать факт перемещения через две границы или только через Государственную границу Российской Федерации.

Результаты борьбы с контрабандой в значительной степени зависят не только от уголовного, но и уголовно-процессуального законодательства. Законом № 420-ФЗ внесены изменения в ст. 15 и 157 УПК РФ, ограничившие полномочия таможен-

ных органов. Теперь эти органы уполномочены лишь на проведение неотложных следственных действий. Поскольку закон не дал ответы на многие важнейшие вопросы, связанные с этими ограничениями, например: вправе ли таможенные органы отказывать в возбуждении уголовных дел; кто вправе принимать решения по приостановленным таможенными органами делам; вправе ли руководители следственных органов отменять постановления о возбуждении уголовных дел, вынесенные таможенными органами; как поступать с вещественными доказательствами по прекращаемым делам о контрабанде, если содеянное содержит признаки уклонения от уплаты таможенных платежей, а также с денежными средствами, полученными от реализации этих вещественных доказательств и находящимися на депозитном счете Следственного комитета Российской Федерации, возможно ли признание данных денежных средств вещественными доказательствами и т.д., это не могло не сказаться отрицательно на практике.

Новеллы Закона № 420-ФЗ, лишившие таможенные органы права производства дознания, в том числе по делам об уклонении от уплаты таможенных платежей, не стимулируют эти органы на выявление таможенных преступлений, в то время как подавляющее большинство таких преступлений могут быть выявлены именно этими органами. Практика уже показала, что ограничение правоохранных полномочий таможенных органов ведет к ослаблению борьбы с таможенными преступлениями. Например, до принятия Федерального закона от 02.12.2008 № 226-ФЗ дела о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 188 и ст. 194 УК РФ, таможенные органы, проводя неотложные следственные действия, передавали следователям органов внутренних дел, которые практически никаких процессуальных действий не производили и по надуманным предлогам их прекращали. Ситуация изменилась в связи с принятием названного закона, которым были внесены изменения в УПК: предоставлены возможности для полноценного проведения дозна-

ния, в том числе и таможенными органами (увеличены сроки дознания и др.). Новеллы Закона № 420-ФЗ не только вернули ситуацию в прежнее состояние, но ухудшили ее, значительно сократив полномочия таможенных органов даже в сравнении с периодом до принятия Закона № 226-ФЗ. Очевидно и то, что опыт расследования уголовных дел о таможенных преступлениях, в особенности об уклонении от уплаты таможенных платежей, у многих следователей, в отличие от дознавателей таможенных органов, отсутствует.

Учитывая значимость таможенных органов во многих странах – основных торговых партнерах России, этим органам предоставлено право проведения предварительного следствия, в частности, в Германии, причем не только по делам о таможенных преступлениях, но и, например, о налоговых. И в Беларуси, и в Казахстане – участниках Таможенного союза таможенные органы уполномочены на проведение предварительного расследования по делам о таможенных преступлениях, установлена ответственность за «торговую» контрабанду, хотя эти страны не являются основными поставщиками сырьевых товаров на мировой рынок, какovým является Россия. И, конечно, следовало бы сначала выработать единую позицию по вышеназванным вопросам, а уже потом вносить изменения в УК и УПК, тем более что согласно ст. 7 ТК ТС «таможенные органы государств – членов таможенного союза

являются органами дознания по делам о контрабанде, об уклонении от уплаты таможенных платежей и иных преступлениях, производство по которым в соответствии с законодательством государств – членов таможенного союза отнесено к ведению таможенных органов».

В связи с ограничением полномочий таможенных органов возрастает роль других правоохранительных органов в борьбе с таможенными преступлениями. По-видимому, чтобы эта борьба не зашла в тупик, органы внутренних дел и ФСКН России будут настаивать на предоставлении права доступа в зону таможенного контроля (такие предложения уже неоднократно вносились), а это, помимо других отрицательных последствий, может иметь и коррупционные последствия.

Таким образом, представляется необходимым осуществлять постоянный мониторинг практики применения нового законодательства с целью своевременной разработки предложений по ее совершенствованию, учитывая, что эта борьба – необходимое условие обеспечения экономической безопасности страны.

### Библиографический список

- 1 *Стрельба по Красной книге* // Таможня. – 2001. – № 19.
- 2 *Денисова Н.* Капкан на охоту без правил // Таможня. – 2012. – № 1–2.



УДК 343.137.5

**Валентина Савельевна МИНСКАЯ***кандидат юридических наук***Роман Владимирович ЖУБРИН***кандидат юридических наук*

## Об установлении уголовной ответственности за незаконное завладение земельным участком

Одной из наиболее распространенных категорий противоправных посягательств на земельные отношения является так называемый самовольный захват земли. Учитывая, что земля относится к недвижимому имуществу и изъять ее в натуре невозможно, самовольный захват земли осуществляется посредством противоправного завладения земельными участками или незаконного приобретения прав на них<sup>1</sup>. Указанные правонарушения причиняют значительный вред собственникам и правообладателям в различных отраслях экономики: сельском хозяйстве, градостроительстве и т.п.

В соответствии с действующим законодательством формами незаконного завладения землей являются самовольное занятие земельного участка, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 7.1 КоАП РФ, и преступления, предмет посягательства которого – земельный участок.

В уголовном законодательстве не предусмотрена норма об ответственности непосредственно за незаконное завладение землей в виде земельного участка или его части. Таким образом, не задействованы ни охранительная, ни предупредительная функции уголовного права в рассматриваемой сфере, хотя криминальный характер названных деяний, ставших уже давно реальностью, очевиден<sup>2</sup>. Не менее очевиден

и тот факт, что земля, как свидетельствует многовековой опыт экономического развития любого общества, является столпом, наивысшим экономическим благом экономики, а ее использование обществом с учетом уравнивающего и распределительного аспектов справедливости – один из важнейших критериев, лежащих в основе различных социально-экономических формаций.

Становление и развитие в Российской Федерации в 1990-х гг. рыночной экономики вызвало формирование земельного рынка. Затем в 2001 г. был принят Земельный кодекс Российской Федерации. В соответствии с законом предметами земельного рынка (купли-продажи, мены и других сделок) являются земельные участки и их части.

Для России земельный вопрос – один из ключевых вопросов государственной политики, и решение его находится в конечном счете в правовой плоскости. Наличие в УК РФ лишь одной нормы (ст. 170) об уголовной ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей явно недостаточно для эффективной правовой охраны отношений собственности на землю. Это особенно очевидно, учитывая довольно широкую распространенность различных способов незаконного завладения землей, сопряженных зачастую либо с насильственными действиями в отношении правообладателей недвижимости, в том числе

мерный захват чужого недвижимого имущества без цели хищения, в состав которого включается земля. См.: *Ивашенко С.Б.* Уголовная ответственность за неправомерное завладение чужим недвижимым имуществом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 23.

<sup>1</sup> *Алексеев Н.Н.* Земельные отношения как объект уголовно-правовой охраны // *Рос. следователь.* 2009. № 1.

<sup>2</sup> Ранее в литературе было высказано предложение о введении в УК РФ 1996 г. нормы об ответственности за неправо-



сельскохозяйственных организаций (так называемое земельное рейдерство), либо с подлогом документов, причем в значительных размерах.

Такая ситуация создает угрозу экономической безопасности страны. Однако даже существующая в УК РФ ст. 170 применяется крайне редко. За последние годы (с 2006 по 2010 г.) выявлено в общей сложности 708 преступлений, предусмотренных этой статьей.

В этих условиях государство должно уделять охране собственности на землю повышенное внимание. В настоящее время есть все основания для криминализации незаконного завладения чужим земельным участком или его частью.

Ситуация, когда, с одной стороны, предусмотрена административная ответственность за менее вредоносные и опасные посягательства на земельную собственность (ст. 7.1 КоАП РФ), а за общественно опасные деяния такого характера в гл. 21 УК РФ уголовная ответственность не установлена, на наш взгляд, является неоправданной, и в уголовном законодательстве существует пробел.

В литературе высказана точка зрения, что невключение в УК РФ ст. 199 УК РСФСР об ответственности за самовольный захват земли было фактором, содействовавшим широкому распространению этого явления<sup>3</sup>. Такой позиции не противоречит другая, согласно которой в новом УК нецелесообразна данная статья в прежнем виде, что не исключает необходимости разработки запрета рассматриваемого деяния, отражающего современные реалии общественной жизни<sup>4</sup>.

Обращение к научным основам понимания собственности как объекта уголовно-правовой охраны показывает, что понятие охраны собственности как самостоятельной категории употребляется во многих отраслях знаний. Поэтому целесообразно развивать взаимодействие в охране соб-

ственности средств уголовно-правового и административно-правового воздействия, расширять различные уровни, сферы охраны собственности путем создания аналогичных по содержанию норм в УК РФ и КоАП РФ. Критериями их различия могут быть наличие или отсутствие ущерба, вреда, размер причиненных ущерба или вреда, размер (крупный, особо крупный и т.п.) самого деяния и др.

При таком взаимодействии необходима устойчивая взаимосвязь предписаний норм административного и уголовного законодательства в части ответственности за посягательства на чужую собственность (недвижимое имущество, в частности на землю).

Вывод о необходимости установления уголовной ответственности за незаконное завладение землей, кроме приведенных доводов, подтверждается данными, полученными в результате опроса. Из 639 опрошенных лиц<sup>5</sup> 65,4% утверждают, что наличия только административной ответственности за самовольное занятие земельного участка по ст. 7.1 КоАП РФ явно недостаточно для противодействия получившим широкое распространение посягательствам на установленный законом порядок приобретения земель во владение, пользование и распоряжение, а 56,7% считают, что необходимо установить уголовную ответственность за незаконное завладение землей в самостоятельной статье УК РФ.

Введение уголовной ответственности за любые действия, включая незаконное завладение чужим недвижимым имуществом – земельным участком, его частью или долей в общей собственности, должно осуществляться при наличии ряда критериев, выступающих в качестве основания криминализации.

Для криминализации незаконного завладения земельным участком имеются необходимые и достаточные основания: деяние имеет место в реальной действительности, обладает достаточной степенью общественной опасности и представляет угро-

<sup>3</sup> Попова Ю.В. Уголовно-правовая охрана земли: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 29.

<sup>4</sup> Ивлева А.Ф. Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопр. недвижимости. 2007. № 1.

<sup>5</sup> В рамках исследования проведен опрос 639 прокурорских работников в 15 прокуратурах субъектов Российской Федерации.

зу для общественных отношений в сфере землепользования и для экономического развития в целом. Это обстоятельство подтверждается результатами опроса: 40,8% опрошенных считает, что самовольный захват земли является преступлением.

Способы совершения данного деяния и механизм воздействия на определенные общественные отношения известны. В качестве наиболее распространенных способов 36,9% опрошенных назвали подделку правоустанавливающих документов, 40,5% – незаконное предоставление земель из государственного или муниципального фонда и 68,2% – самовольное занятие земельного участка. Очевидно также причинение вреда личности, обществу или государству при совершении рассматриваемых деяний.

Наличие такого основания криминализации, как достаточно широкая распространенность самовольного захвата земли, также подтверждается данными опроса: 54% опрошенных считают, что фактически выявляется лишь меньшая часть фактов самовольного захвата земли.

Основанием криминализации является также неэффективность применения предусмотренных в иных отраслях законодательства норм об ответственности за сходные по характеру с криминализируемым деяния, которая могла бы предупреждать совершение более опасных для общества деяний. По вопросу об ответственности за незаконное завладение земельными участками 49,6% опрошенных считают административную ответственность недостаточной для противодействия этому виду правонарушения, а 21,3% полагают, что отсутствие уголовной ответственности за эти деяния свидетельствует о пробельности законодательства, призванного эффективно охранять имущественные земельные отношения, в том числе и более строгими средствами уголовного законодательства.

Очевидно, что полноценно и эффективно противодействовать незаконному завладению землей, нарушающему право собственности и другие права и законные интересы граждан, общества и государства, невозможно путем применения лишь администра-

тивно-правовых и гражданско-правовых средств воздействия. Следовательно, существует необходимость воздействия более суровыми уголовно-правовыми средствами.

Норма, предусматривающая уголовную ответственность за незаконное завладение землей, не будет противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и международным отношениям Российской Федерации, она продиктована социальной необходимостью. Поэтому ее следует предусмотреть в УК РФ во исполнение предписаний названных нормативных актов.

Предлагаемый уголовно-правовой запрет соответствует нормам нравственности, в частности справедливости. Следует учитывать также и то, что положительные последствия криминализации незаконного завладения землей превышают возможные в результате такого деяния отрицательные последствия.

Расследование преступлений, связанных с незаконным завладением земельными участками, возможно в рамках уголовно-процессуального законодательства. При криминализации названного общественно опасного деяния следует учитывать также то, что оно не охватывается полностью признаками других составов преступлений, предусмотренных в действующем УК РФ.

Наконец, вопрос о возможности введения уголовной ответственности за незаконное завладение землей обусловлен современными тенденциями усиления борьбы с посягательствами на отношения собственности, в особенности на недвижимое имущество, в том числе такое важное для развития экономики, как земля.

Недобросовестные участники экономических отношений используют ее не по назначению, определяемому земельным законодательством Российской Федерации, а для незаконного извлечения имущественной выгоды, получения кредитов, уклонения от уплаты налогов и т.п., причиняя тем самым вред экономическому развитию и в целом экономике общества.

Ответственность за деяния, связанные с незаконным завладением землей, долж-

на быть дифференцирована в зависимости от степени общественной опасности деяний, например в зависимости от размеров занятых участков, категорий земель, что в конечном счете отражается на стоимости земли – прежде всего кадастровой, а затем и рыночной.

При подготовке проекта норм статьи УК РФ об уголовной ответственности за незаконное завладение чужим земельным участком, его частью или долей в общей собственности следует учитывать предшествующий законодательный опыт, в частности закон, регламентировавший ответственность за подобные деяния в УК РСФСР.

В отечественном законодательстве на протяжении длительного периода времени общественные отношения, обеспечивающие неприкосновенность собственности на земельную недвижимость, охранялись от общественно опасных посягательств, в частности уголовно-правовыми средствами. Это имело место наряду с охраной общественных отношений, обеспечивающих правильное, рациональное и эффективное использование земли в границах предоставленного земельного участка землепользователями – физическими и юридическими лицами, которые приобрели имущественные права на эти земельные участки.

В первые послереволюционные годы советское государство проводило политику соблюдения всеми субъектами земельных отношений законодательства о национализации земли и постепенно сформировало систему уголовно-правовых мер, направленных на недопущение нецелевого использования земельных участков гражданами и организациями и на воспрепятствование самовольной передаче прав землепользования, совершению незаконных сделок с землей, а также на предотвращение самовольных захватов земли.

Вместе с тем УК РСФСР 1922 г. и УК РСФСР 1926 г. не содержали норм о составах преступлений, специально предусматривающих уголовную ответственность за посягательство на порядок приобретения прав на землю и порядок использования земельных участков. Такие деяния подпадали под

признаки ст. 136 УК РСФСР 1922 г., предусматривающей ответственность за «нарушение положений, регулирующих проведение в жизнь государственных монополий» и сохранившейся и в УК РСФСР 1926 г. В 1928 г. УК РСФСР 1926 г. был дополнен ст. 87-а, которая предусматривала ответственность за совершение в прямой или скрытой форме купли-продажи, запродажи, дарения и залога, а также самовольной мены земельного участка и любое, не разрешенное законом, отчуждение прав пользования на землю<sup>6</sup>.

УК РСФСР 1960 г. уже содержал такой состав преступления, как «Самовольный захват земли» (ч. 1 ст. 199 УК). Предполагалось, что эта норма должна была содействовать обеспечению законности в земельной сфере путем охраны установленного порядка осуществления управленческих функций в отношении земельного фонда и, одновременно, соблюдения установленного порядка приобретения прав на землю<sup>7</sup>.

Часть 1 ст. 199 УК РСФСР содержала состав преступления с такой конструкцией, где основным объектом являлось право собственности государства на землю. Хотя статья была помещена в главу УК «Преступления против порядка управления», это преступление с полным основанием следовало отнести к числу имущественных преступлений.

Объективная сторона названного состава преступления характеризовалась такими действиями, как самовольный захват земельных участков, самовольная мена, купля-продажа или иные действия, нарушающие законы о национализации земли. Под иными действиями понималось совершение любых других сделок с земельными участками (аренда, дарение и др.).

Однако понятие «самовольного захвата» законодателем не было раскрыто. Пленум Верховного Суда РСФСР от 5 августа 1963 г.

<sup>6</sup> Собрание уложений РСФСР. 1928. № 36. Ст. 269.

<sup>7</sup> В ст. 199 УК РСФСР 1960 г. в двух частях по существу содержалось два самостоятельных состава преступления, с самостоятельными непосредственными объектами преступлений – порядок приобретения прав на землю (ч. 1) и порядок строительства жилых объектов (ч. 2). Рамками темы охватывается лишь преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 199 УК РСФСР.

в постановлении № 17 тоже не разъяснил его. В теории уголовного права это понятие интерпретировалось по-разному: либо как форма незаконного использования участка, либо как умышленное незаконное завладение земельным участком и его использование, а также как завладение с нарушением законного порядка предоставления земли для государственных, общественных или иных нужд с намерением использовать землю в будущем.

Тем не менее в приведенных позициях содержались важные моменты для правильного понимания сущности рассматриваемых понятий, это: 1) незаконность действий, названных в норме самовольными; 2) захват – способ совершения деяния, сутью которого является завладение землей.

Вследствие разнохарактерности содержания общественных отношений, возникающих по поводу земли и пользования ею, их уголовно-правовую охрану следует осуществлять путем конструирования различных видов составов преступлений, с различными объектами посягательства и соответственно помещать их в разные главы УК РФ.

Виды земельных отношений позволяют выделить несколько групп общественно опасных деяний, посягающих на них: 1) деяния, нарушающие порядок использования и охраны земель в составе экологических преступлений; 2) деяния, нарушающие имущественные права на земельные участки; 3) деяния, нарушающие порядок управления землями. УК РФ содержит лишь два специальных состава преступления. Это порча земли (ст. 254), которая относится к первой группе деяний, и регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170), относящаяся к третьей группе деяний.

Деяния, нарушающие имущественные права на земельные участки, характеризуются очевидной опасностью для общества, так как использование различных незаконных способов завладения землей обеспечили на фоне роста рынка недвижимости возможность быстрого преступного обогащения отдельных лиц и группировок. Одними из наиболее опасных деяний, нарушающих имущественные права на землю, являются действия по незаконному завладению зе-

мельным участком, так как посягательства на отношения собственности и иные имущественные отношения представляют серьезную опасность для экономического развития общества. Земля и как природный объект, и как природный ресурс – источник жизнеобеспечения и жизнедеятельности народов – базисная ценность и основа экономического развития любого общества. Действия по незаконному завладению земельным участком в полном объеме не охватываются признаками составов преступлений действующего УК РФ, в которых предметом преступлений в числе других предметов может быть земля.

Установить уголовно-правовой запрет необходимо прежде всего на незаконное завладение землей (земельными участками). Имущественные земельные отношения состоят в том, что одна сторона, желающая приобрести права на земельные участки для их хозяйственного или иного использования, вступает по этому поводу в соответствующие отношения с государством, муниципальным образованием или физическими и юридическими лицами, отчуждающими или передающими права на земельные участки.

Поскольку предметом имущественных земельных отношений является «земельный участок, представляющий собой часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которого описаны в надлежащих официальных документах и удостоверены в установленном законом порядке», то при установлении их уголовно-правовой охраны в рамках состава преступления он станет предметом преступного посягательства.

Однако не только описанный земельный участок в целом, но и его часть, а также земельная доля в общей собственности являются предметом имущественных земельных отношений. Часть земельного участка – это часть поверхности земли, не имеющая описанных и удостоверенных в установленном порядке границ. Земельная доля – это доля в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий.

При установлении уголовно-правового запрета на незаконное завладение землей следует исходить из следующих легально определенных (содержащихся в нормах иных отраслей права) понятий:

в силу ст. 6 Земельного кодекса РФ земельный участок как предмет земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны в установленном порядке;

согласно ст. 26 Земельного кодекса РФ права на земельный участок удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

в соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ проведенная государственная регистрация возникновения и перехода прав на недвижимое имущество удостоверяется свидетельством о государственной регистрации прав;

проведенная государственная регистрация договоров и иных сделок удостоверяется путем совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки.

В связи с этим при криминализации деяния, когда установлена собственность на землю разных субъектов – от государства до частного лица, объектом данного преступления следует считать общественные отношения по поводу права государственной, муниципальной или частной собственности на землю, а предметом преступления – недвижимое имущество – землю в виде земельных участков, их частей или долей в общей собственности.

Известно, что одним из основных направлений современной политики борьбы с преступностью является «стабилизация экономической, в том числе имущественной преступности, противодействие процессам криминализации экономики, обеспечение экономической безопасности государства»<sup>8</sup>. Поэтому логично, что место

<sup>8</sup> *Побегайло Э.Ф.* Уголовная политика современной России: концептуальный подход // Противодействие преступности: Уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. М., 2008. С. 465.

статьи, содержащей норму об ответственности за рассматриваемое деяние, должно быть в главе о преступлениях против собственности. Как представляется, это может быть ст. 165<sup>1</sup> УК РФ в следующей редакции:

«Статья 165<sup>1</sup>. Незаконное завладение чужим земельным участком или его частью

1. Заведомо незаконное без надлежаще оформленных правоустанавливающих документов завладение чужим земельным участком или его частью, используемыми для хозяйственной деятельности, строительства и других целей, а также их мена или купля-продажа и другие сделки с ними, совершенные в крупном размере, –

наказываются штрафом от двадцати пяти до сорокакратного размера кадастровой стоимости земельного участка, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы до трех лет со штрафом до двадцатикратного размера кадастровой стоимости земельного участка.

2. Заведомо незаконное завладение землями особо охраняемых территорий и объектов, а также землями общего пользования как составляющих окружающей природной среды обитания человека –

наказывается штрафом от сорокакратного до шестидесятикратного размера кадастровой стоимости этих земель, либо ограничением свободы сроком до пяти лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом до сорокакратного размера кадастровой стоимости земельного участка.

3. Деяния, предусмотренные частями первой, второй и третьей настоящей статьи, сопряженные с подлогом правоустанавливающих документов или с использованием заведомо поддельных документов, а также совершенные должностным лицом с использованием своих служебных полномочий вопреки интересам службы или с превышением должностных полномочий, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, –

наказываются штрафом от шестидесятикратного до восьмидесятикратного размера

кадастровой стоимости земельного участка либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом до пятидесятикратного размера кадастровой стоимости земельного участка.

4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, –

наказываются штрафом от восьмидесятикратного до стократного размера стоимости земельного участка либо лишением свободы на срок от двух лет до десяти лет со штрафом до пятидесятикратного размера кадастровой стоимости земельного участка.

Примечание. Крупным размером незаконного завладения земельным участком или его частью признается его стоимость, превышающая двести пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным – один миллион рублей».

### Библиографический список

1 *Алексеев Н.Н.* Земельные отношения как объект уголовно-правовой охраны // Рос. следователь. – 2009. – № 1. – С. 11 – 13.

2 *Иващенко С.Б.* Уголовная ответственность за неправомерное завладение чужим недвижимым имуществом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998.

3 *Ивлева А.Ф.* Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопр. недвижимости. – 2007. – № 1.

4 *Побегайло Э.Ф.* Уголовная политика современной России: концептуальный подход // Противодействие преступности: Уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. – М., 2008.

5 *Попова Ю.В.* Уголовно-правовая охрана земли : дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004.



УДК 347.93

**Алексей Степанович КНЯЗЬКОВ**

*кандидат юридических наук, доцент*

## Профессиональная этика следователя в контексте прав личности и безопасности общества

**В** числе самых неотложных проблем, с очевидной остротой вставших перед уголовно-процессуальной наукой в связи с принятием УПК РФ, отдельные авторы справедливо называют поиск равновесия между правовыми средствами раскрытия и расследования преступления, с одной стороны, и правовыми возможностями защиты обвиняемого от обвинения – с другой<sup>1</sup>. В более общем виде это проявля-

ется в принципиальном положении о том, что успех противодействия преступности и в то же время соблюдение прав человека могут быть достигнуты при условии разумного баланса между правами личности и безопасностью общества; названные цели не должны вступать в противоречие друг с другом<sup>2</sup>. В теории и практике кримина-

посвящ. 125-летию Томского гос. ун-та и 105-летию высш. юрид. образования в Сибири. Томск, ТГУ, 30 янв. – 1 февр. 2003 г. С. 17.

<sup>2</sup> *Топильская Е.В.* Тактика следственных действий и неприкосновенность частной жизни: разумный баланс // Вестн. криминологии / отв. ред. А.Г. Филиппов. М., 2009. Вып. 3 (31). С. 173.

<sup>1</sup> *Дерихов Ю.В.* «Новая идеология» и наука уголовного судопроизводства // Вестн. Томского гос. ун-та. Сер. «Экономика. Юридические науки». Приложение. 2003. № 4. Ст. по материалам всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы теории и практики уголовного процесса в свете нового УПК РФ»,

листки данное положение конкретизируется в вопросах профессиональной этики субъекта предварительного расследования, причем, по известным причинам, наиболее остро звучащих применительно к тактике следственных действий.

Ряд авторов являются сторонниками единой этики, положения которой в равной мере распространяются на любых участников уголовного судопроизводства, в том числе следователя и защитника. О сложности и противоречивости этических положений, существующих в указанной сфере, можно судить на примере взглядов М.С. Строговича о моральных основах адвокатской деятельности. Отмечая в целом безнравственность ситуации, когда адвокат сообщает следствию сведения, полученные от подзащитного, ученый не абсолютизирует данное положение, полагая, что когда адвокату при исполнении его обязанностей защитника становится известным факт готовящегося или совершенного контрреволюционного преступления, он как гражданин обязан сообщать об этом соответствующим органам, устранив себя от участия в деле в качестве защитника<sup>3</sup>.

В отечественной криминалистике одними из первых пытались найти разумное соотношение между интересами личности и общества в сфере уголовного судопроизводства А.Р. Ратинов и Ю.М. Зархин. Решая непростой вопрос о возможности в определенных случаях отойти от общепризнанных норм морали, они различали помимо этих норм еще и специальные этические нормы, которые дополняют общие моральные принципы, а в некоторых случаях и ограничивают их действие. «...Требования правдивости, искренности, – отмечали они, – предполагают известные исключения, когда речь идет о сведениях, составляющих следственную тайну»<sup>4</sup>. Данное положение вызвало известную критику, в том числе со стороны М.С. Строговича, который выразил его

неприятие такой сентенцией: «Почему неразглашение сведений, составляющих следственную тайну, является изъятием из действия нравственных норм о правдивости и искренности, – понять нельзя»<sup>5</sup>.

Это критическое замечание уважаемого ученого, на чьих работах воспитывалось не одно поколение отечественных юристов, является подтверждением того, что непростые вопросы нравственных основ процессуальной и тактической деятельности следователя не могут быть исследованы без учета конкретных общественно-исторических условий, характера и уровня преступности. В современных работах, посвященных проблемам отечественной криминалистики 1930 – 1940-х гг., нередко дается острая идеологическая оценка деятельности тогдашних ученых, заставляющая думать об особенностях развития советского уголовного процесса и криминалистики. То, что отечественные общественные науки в указанный период уделяли незначительное внимание личности, не является исключением: в этот же самый период времени аналогичное положение существовало и в западных государствах. Зарубежные авторы отмечают, что «в истории существуют определенные периоды, когда забота об уважении личности, какой бы она ни была, пусть даже и виновной, выходит на первое место в иерархии ценностей общества. Это объясняет то, что период, начавшийся вскоре после окончания Второй мировой войны, оказался благосклонным к возвышению роли прав человека»<sup>6</sup>.

Ряд современных ученых-криминалистов допускают возможность выделения профессиональной этики с некоторой оговоркой. В частности, В.И. Комиссаров пишет: «В нашем обществе существует единая... нравственность. Специальной же профессиональной в «жестком» смысле слова, как и «профессиональной формы

<sup>3</sup> Строгович М.С. Процессуальное положение и процессуальные функции защитника // Защита по уголовным делам / под ред. И.Т. Голякова. М., 1948. С. 38.

<sup>4</sup> Ратинов А., Зархин Ю. Следственная этика // Соц. законность. 1970. № 10. С. 35.

<sup>5</sup> Строгович М.С. Проблемы судебной этики / М.С. Строгович, Ю.В. Корневский, Е.А. Зайцев и др.; под ред. М.С. Строговича. М., 1974. С. 19.

<sup>6</sup> Леже Р. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 460.

общественного сознания», очевидно, нет»<sup>7</sup>. Следовательно, делает вывод автор, можно допустить употребление термина «профессиональные нормы морали»<sup>8</sup>.

Такой подход позволяет говорить о следовании в целом позиции, высказанной основателем отечественного учения о нравственных основах уголовного судопроизводства А.Ф. Кони, который определял судебную этику как «учение о приложениях общих понятий о нравственности к той или иной отрасли специальной судебной деятельности»<sup>9</sup>. Однако нельзя не сказать, что само по себе замечание о распространении общих положений нравственности на деятельность следователя не дает ответа на вопрос о том, получаем ли мы в итоге профессиональную следственную этику, т.е. особую этическую систему.

Оценивая рассуждения отдельных авторов об этических основах следственной деятельности, можно увидеть одновременное оперирование двумя, по сути, взаимоисключающими тезисами. С одной стороны, выделяя такое явление, как профессиональная следственная этика, они тут же уточняют, что она не представляет особого этического образования. «Профессиональная этика, – отмечает Е.Г. Сизарева, – не является особым видом морали, она не создает новых, специальных норм для того или иного вида деятельности, а представляет собой конкретную форму выражения общечеловеческой морали»<sup>10</sup>. Специфика правоохранительных задач, отмечает далее автор, обуславливает ряд особенностей профессиональной деятельности, к которым относятся: а) осуществление властных полномочий, основанных на государственно-правовом принуждении; б) разнохарактерность субъектов общения (лиц с разным уровнем образования, разной социальной принадлежности, интел-

лектуального развития, различной национальности и т.п.); в) служебное обобщение часто носит вынужденный и конфликтный характер; г) общение происходит не только с законопослушными лицами, но и с правонарушителями. В силу этого, пишет Е.Г. Сизарева, профессиональная этика допускает некоторые отступления от общечеловеческих нравственных принципов ради специфических целей – борьбы со злом<sup>11</sup>. Из данного суждения можно сделать вывод: если этика следователя не является ее особым видом, значит, оценка поведения следователя должна быть общей, и наоборот. Названная позиция в целом предопределяется тем, что в учении о морали в вопросе о количестве этических систем существуют два диаметральных подхода. Первый из них, состоящий в признании единой этики, основывается на известных словах Вольтера о том, что «есть только одна мораль, как и одна геометрия». Второй подход базируется на признании того, что «...нет одной-единственной, абсолютной морали, а есть многочисленные, совершенно различные и часто противоречащие друг другу моральные системы»<sup>12</sup>.

Возвращаясь к вопросу о критической оценке М.С. Строговичем возможности изъятия из числа нравственных требований неразглашения следственной тайны, нельзя не заметить, что в наши дни эта критика выглядит очевидно некорректной. Нынешние реальности таковы, что одной из актуальных проблем теории и практики является необходимость эффективного обеспечения защиты лиц, сотрудничающих с правосудием. Неслучайно ст. 11 УПК РФ «Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве» закрепляет важное правило, обязывающее суд, прокурора, следователя, дознавателя при наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или иным участникам уголовного судопроизводства, а также их близким родствен-

<sup>7</sup> Комиссаров В.И. Научные, правовые и нравственные основы следственной тактики. Саратов, 1980. С. 62.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Кони А.Ф. Собрание сочинений. В. 8-ми т. / [под общ. ред. В.Г. Базанова и др.]. М., 1967. Т. 4. С. 59.

<sup>10</sup> Сизарева Е.Г. Нравственные проблемы профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. 2006. № 1. С. 61.

<sup>11</sup> Там же. С. 62.

<sup>12</sup> Чистое учение о праве Ганса Кельзена. К III конгрессу междунар. ассоциации правовой и соц. философии (Токио, 1987): сб. пер. Вып. 1. Разд. II. Право и мораль. М., 1987. С. 97 – 98.



никам, родственникам или близким лицам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями, принимать в пределах своей компетенции в отношении указанных лиц меры безопасности. Одной из таких мер, как известно, является указание следователем в протоколе допроса потерпевшего и иных защищаемых законом субъектов их псевдонимов вместо данных о личности (ч. 9 ст. 166 УПК РФ).

Состязательные начала современного российского судопроизводства не исключают, а предполагают существование тайн у следствия и защиты. Требование же от субъекта предварительного расследования обязательного сообщения противоположной стороне имеющихся в ее распоряжении сведений, отказ от мер преодоления противодействия расследованию, отказ от лишенных физического и психологического принуждения «тактических хитростей», в том числе такой, как создание преувеличенного представления осведомленности следователя о действиях обвиняемого, предполагает, по логике сторонников модели общей морали, соответствующую обязанность защитника сообщать информацию, ставшую известной ему от подзащитного, органу предварительного расследования, что, разумеется, противоречит адвокатской этике.

Рядом с вопросом о том, следует ли различать одну либо несколько моральных систем, стоит вопрос о том, являются ли нравственные критерии тактических приемов одинаковыми независимо от процессуальной специфики лиц, на которые они направлены, либо процессуальное положение отдельных участников уголовного судопроизводства, а также занятая ими позиция в ходе предварительного расследования требуют дифференциации этического подхода. Сторонники одной точки зрения говорят, что общие положения морали, лежащие в основании тактических приемов, должны быть одинаковыми, без изъятий для указанных выше случаев, например, применяемых при допросе обвиняемых, дающих ложные показания, и потерпевшего, желающего сообщить

правдивые сведения<sup>13</sup>. Другие авторы полагают, что нравственные критерии тактических приемов определяются применительно к конкретному следственному действию, и в определенных случаях допустимыми являются так называемые «следственные хитрости», «психологические ловушки»<sup>14</sup>.

Р.С. Белкин этический выбор следователя в ходе производства следственного действия также связывает с особенностями следственной ситуации, складывающейся в ходе производства по уголовному делу. В зависимости от характера противодействия в одних ситуациях следователь может применить разнообразные средства, в других – его выбор ограничен, но еще существует, в третьих – это может быть единственно допустимый вариант действия<sup>15</sup>. Разрешение такой ситуации возможно на основании принципа «меньшего зла», получившего значение дополнительного этического критерия.

Исследуя допустимость указанного критерия, В.А. Бабич прежде всего называет общий критерий допустимости того или иного приема, а именно: при выборе тактических средств следователь должен принимать все зависящие от него меры для того, чтобы приводящие к достижению целей предварительного следствия средства были нравственными по своему характеру. В связи с этим он должен принимать все зависящие от него меры для обнаружения у средств свойств, могущих причинить вред общественным интересам и интересам различных лиц. Характеризуя проявление действия принципа «меньшего зла», В.А. Бабич пишет: «В тех ситуациях, в которых у следователя существует возможность использования единственного тактического средства, применение которого неизбежно приводит к побочным неблагоприятным последствиям, в качестве дополнительного этического критерия должен применяться принцип «меньшего зла». В соответствии

<sup>13</sup> Митричев С.П. Следственная тактика: учеб. пособие. М., 1982. С. 9.

<sup>14</sup> Васильев А.Н., Карнеева Л.М. Тактика допроса при расследовании преступлений. М., 1970. С. 9.

<sup>15</sup> Белкин Р.С. Курс криминалистики. В 3 т. Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. М., 1997. С.105.

с ним следователь должен сопоставить вред, который может наступить от применения этого средства, и отказа от его применения»<sup>16</sup>.

Однако, на наш взгляд, сам по себе этот принцип не дает ответа на вопрос, останется ли следователь в рамках этических требований либо выходит за их пределы. Следом за этим вопросом возникают и другие, а именно: является ли такой выход противоправным; если такой выход не является противоправным, то является ли это доказательством существования особой профессиональной этики следователя, обязывающей должностное лицо ограничить общий нравственный статус лица, вовлеченного в уголовный процесс?

Само наименование указанного принципа наводит на мысль, что следователь все же выходит за рамки этических требований, пусть и вынужденно. При этом создается парадоксальная ситуация: соразмерное ограничение следователем прав и свобод человека, о котором говорит ст. 55 Конституции Российской Федерации, будет означать, что он действует правомерно, т.е. не выходит за рамки законного; в то же время ограничение нравственного статуса лица, вовлеченного в уголовный процесс, по мысли многих авторов, не допускается ни при каких обстоятельствах.

О спорности второй позиции может свидетельствовать практика иллюстрации этичности либо неэтичности поведения следователя. Глубоко нравственным Т.К. Рябинина видит законодательно установленную обязанность следователя потребовать у обыскиваемого лица до начала поисковых действий выдать скрываемые объекты<sup>17</sup>. Безнравственным предлагается считать изъятие в ходе следственного

действия личных документов обвиняемого (архивов, переписки, записных книжек) с целью изучения его личности<sup>18</sup>, хотя, как известно, ст. 84 УПК РФ определяет в качестве доказательств «иные документы».

Рассматривая «этико-правовую природу допроса», отдельные авторы отмечают нравственно недопустимыми наводящие вопросы<sup>19</sup>; к тактическим приемам, несовместимым с нравственными представлениями, относят преднамеренную дискредитацию свидетелей и потерпевших, дающих неудобные показания, запугивание их и т.п.<sup>20</sup> Приведенные примеры безнравственности поведения следователя по большей части есть примеры нарушения закона, предполагающего юридическую ответственность, что само по себе делает рассмотрение вопроса об этичности излишним. Аналогичным образом в качестве примера безнравственного поведения другого участника уголовного судопроизводства – судьи – называется осуждение им невиновного<sup>21</sup>: как известно, вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта в соответствии со ст. 305 УК РФ влечет уголовную ответственность.

О неоправданности отождествления общих моральных принципов и норм Уголовно-процессуального кодекса, имеющих нравственное содержание, к которому прибегают отдельные авторы<sup>22</sup>, говорил в свое время В.И. Комиссаров, отмечая, что нарушение первых ведет к моральному, общественному осуждению, а вторых – к юридической ответственности<sup>23</sup>. В данном суждении сокрыто методологическое положение о том, что оценка нравственности поведения следователя должна про-

<sup>18</sup> Там же. С. 441.

<sup>19</sup> Бондаренко А.Н. Этика обвинения в суде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 15.

<sup>20</sup> Бойков А. Что такое судебная этика // Сов. юстиция. 1971. № 1. С. 9.

<sup>21</sup> Зинатуллин З.З., Егорова Т.З., Зинатуллин Т.З. Уголовно-процессуальное доказывание: Концептуальные основы: моногр. Ижевск, 2002. С. 204 – 205.

<sup>22</sup> Речь шла о работе: Быховский И., Захарченко Н. Этика проведения следственных действий // Соц. законность. 1973. № 11, 12.

<sup>23</sup> Комиссаров В.И. Указ. соч. С. 68 – 69.

<sup>16</sup> Бабич В.А. Проблемы тактической допустимости тактических средств при расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1980. С. 19 – 21.

<sup>17</sup> Рябинина Т.К. Правовые и нравственные критерии допустимости тактических приемов при производстве осмотра жилища, обыска и выемки в жилище // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ: материалы междунар. науч.-практич. конф., посвящ. 80-летию со дня рождения проф., д-ра юрид. наук, засл. деятеля высш. шк. Юрия Даниловича Лившица. 2 – 3 апреля 2009 г. Челябинск, 2009. С. 441.

исходить не с позиций того, что принято называть общей нравственностью, а с учетом того, что он является должностным лицом, призванным соблюдать уголовно-процессуальные нормы, в частности, имеющие нравственное содержание. Соответственно, соблюдение указанных норм будет означать, что следователь не вышел за рамки этического. В связи с этим нельзя не сказать о важности точного формулирования уголовно-процессуальных норм с этическим содержанием, причем законодатель, конструируя норму, должен исходить из задачи точного соотнесения прав личности и необходимости укрепления правопорядка.

К сожалению, научная мысль, стремясь подчеркнуть важность этических начал отечественного уголовного судопроизводства, нередко игнорирует существенные различия между такими регуляторами общественного поведения, как право и мораль. Так, при рассмотрении вопроса о соблюдении профессиональной следственной этики отмечается: «Свойство этичности тактического приема означает прежде всего необходимость соответствия конкретных действий следователя требованиям нравственного характера, включенным в нормы закона.

Такие требования, в отличие от иных нравственных норм, действующих в обществе, уже не могут оцениваться с точки зрения правильности, целесообразности и т.п. и должны безусловно выполняться под угрозой наступления определенных правовых последствий и даже санкций в отношении самого следователя»<sup>24</sup>. Но в этом случае, как говорится, следует остановиться на чем-то одном: либо это нравственные нормы, и тогда оценка их, причем различная по характеру, неизбежна, либо мы имеем дело с основанными на этических положениях императивными нормами уголовно-процессуального закона, предполагающими безусловное подчинение соответствующих субъектов содержащимся в них требованиям, и здесь оценка должна проводиться в рамках «законное – незаконное».

<sup>24</sup> Чебуренков А.А. Общетеоретические положения и практические аспекты криминалистической тактики. М., 2008. С. 41.

Выделяя профессиональную этику следователя как особую этическую систему, необходимо сказать, что она целиком находится в рамках общих этических требований к деятельности следователя, *вынужденного* учитывать необходимость соблюдения баланса, с одной стороны – интересов отдельной личности, а с другой – безопасности общества. Такая вынужденность проявляет себя в том, что следователь ограничивает общий нравственный статус обвиняемого, умалчивая из тактических соображений, например, о наличии в его распоряжении информации, позволяющей в определенный момент изобличить последнего в совершении преступления. На наш взгляд, конкретность, содержательная сторона проявления профессиональной следственной этики определяется характером ситуаций, при которых возможно возникновение этических коллизий, а также специфическим проявлением этичности в данных ситуациях.

Нужно признать, что в той мере, в которой Конституция Российской Федерации и УПК РФ допускают ограничение правового статуса личности, в такой же мере необходимо допущение ограничения ее нравственного статуса; критерием такого ограничения следует считать разумный баланс между правами личности и безопасностью общества. При таком подходе появится возможность отделить взвешенную оценку поведения следователя как нравственно обязанного специального субъекта от огульной критики, заставляющей его подчас отказаться от тактико-криминалистических средств, наиболее действенных в конфликтной ситуации.

На наш взгляд, в конечном счете такая модель профессиональной этики следователя будет способствовать укреплению общественного порядка, а также доверия между государством и обществом.

### Библиографический список

- 1 Бабич В.А. Проблемы тактической допустимости тактических средств при расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 1980. – 22 с.

2 *Белкин Р.С.* Курс криминалистики. В 3 т. Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. – М.: Юристъ, 1997. – 480 с.

3 *Бойков А.* Что такое судебная этика // Сов. юстиция. – 1971. – № 1. – С. 7 – 9.

4 *Бондаренко А.Н.* Этика обвинения в суде : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 23 с.

5 *Быховский И., Захарченко Н.* Этика проведения следственных действий // Соц. законность. – 1973. – № 11, 12.

6 *Васильев А.Н., Карнеева Л.М.* Тактика допроса при расследовании преступлений. – М.: Юрид. лит., 1970. – 208 с.

7 *Деряшев Ю.В.* «Новая идеология» и наука уголовного судопроизводства // Вестн. Томского гос. ун-та. Сер. «Экономика. Юридические науки». Приложение. 2003. № 4. Ст. по материалам всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы теории и практики уголовного процесса в свете нового УПК РФ», посвящ. 125-летию Томского гос. ун-та и 105-летию высш. юрид. образования в Сибири. Томск, ТГУ, 30 янв. – 1 февр. 2003 г. С. 15 – 18.

8 *Зинатуллин З.З., Егорова Т.З., Зинатуллин Т.З.* Уголовно-процессуальное доказывание: Концептуальные основы : моногр. – Ижевск, 2002.

9 *Комиссаров В.И.* Научные, правовые и нравственные основы следственной тактики. – Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1980. – 125 с.

10 *Кони А.Ф.* Собрание сочинений. В 8 т. / [под общ. ред. В.Г. Базанова и др.]. – М., 1967. – Т. 4. – 543 с.

11 *Леже Р.* Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 584 с.

12 *Митричев С.П.* Следственная тактика : учеб. пособие. – М.: ВЮЗИ, 1982. – 45 с.

13 *Рашинов А., Зархин Ю.* Следственная этика // Соц. законность. – 1970. – № 10. – С. 35 – 39.

14 *Рябинина Т.К.* Правовые и нравственные критерии допустимости тактических приемов при производстве осмотра жилища, обыска и выемки в жилище // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию со дня рождения проф., д-ра юрид. наук, засл. деятеля высш. шк. Юрия Даниловича Лившица. 2 – 3 апреля 2009 г. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2009. С. 440–443.

15 *Сизарева Е.Г.* Нравственные проблемы профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. – 2006. – № 1. – С. 61–64.

16 *Строгович М.С.* Проблемы судебной этики / М.С. Строгович, Ю.В. Корневский, Е.А. Зайцев и др.; под ред. М.С. Строговича. – М.: Наука, 1974. – 272 с.

17 *Строгович М.С.* Процессуальное положение и процессуальные функции защитника // Защита по уголовным делам / под ред. проф. И.Т. Голякова. – М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948.

18 *Топильская Е.В.* Тактика следственных действий и неприкосновенность частной жизни: разумный баланс // Вестн. криминалистики / отв. ред. А.Г. Филиппов. – М.: Спарк, 2009. – Вып. 3 (31).

19 *Чебуренков А.А.* Общетеоретические положения и практические аспекты криминалистической тактики. – М., 2008. – 240 с.

20 *Чистое учение о праве Ганса Кельзена.* К III конгрессу межд. ассоциации правовой и соц. философии (Токио, 1987) : сб. пер. Вып. 1. Разд. II. Право и мораль. – М., 1987. – 196 с.



## Криминологическая характеристика сокрытия денежных средств либо иного имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов

**Н**алоговая сфера должна стать важнейшим регулятором и своеобразным правовым гарантом становления в стране законной, цивилизованной, правовой экономики, целью которой является эффективное удовлетворение потребности общества в материальных и духовных благах.

Осуществляя фискальную и регулируемую функции, налогообложение, с одной стороны, способствует аккумулированию в бюджете средств, направленных на осуществление государством социально значимых функций, с другой стороны, позволяет посредством установления дифференцированных налоговых ставок и условий развивать наиболее важные с точки зрения общества и государства отрасли и сферы экономики.

Общественная опасность преступлений против налоговой сферы выражается в своеобразной атаке на указанные ценности налогового регулирования, способные нанести огромный ущерб как собственно социально-экономической системе отношений, так и безопасности страны в целом, ибо последняя также обеспечивается из средств бюджета, основную часть которого составляют налоговые поступления.

Особой дерзостью характеризуется сокрытие денежных средств или имущества организации, индивидуального предпринимателя от взыскания задолженности по налогам и сборам, поскольку оно осуществляется уже после того, как лицо было привлечено к налоговой и (или) уголовной ответственности, и свидетельствует об устойчивой антизаконной (порой даже преступной) направленности виновного

лица, не раскаявшегося в ранее совершенном правонарушении.

Сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов, законодатель криминализировал 8 декабря 2003 г., причислив данное преступление к категории деяний средней тяжести. При этом законодатель учитывал, в первую очередь, имеющиеся криминологические основания введения уголовной ответственности за данное преступление. Рассмотрим их более подробно.

По данным официальной статистики, в 2004 г. было выявлено 1194 преступлений, предусмотренных ст. 199<sup>2</sup> УК РФ, к уголовной ответственности же было привлечено лишь 245 лиц, виновных в содеянном; в 2005 г. было совершено 1788 сокрытий, уголовной ответственности было подвергнуто 650 человек; в 2006 г. данные показатели распределились следующим образом: 1827 деяний было выявлено, и только 70 человек понесли уголовную ответственность. Ситуация с уровнем неотвратимости уголовной ответственности за данное преступление кардинально не изменилась и в 2007 – 2010 гг.: всего было выявлено около 9944 преступлений рассматриваемой категории, число лиц, привлеченных к уголовной ответственности, достигло лишь 3561<sup>1</sup>. Таким образом, из числа лиц, ежегодно совершающих преступления данной категории, к уголовной ответственности привле-

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.mvd.ru/stats>. См. также: URL: <http://www.arhoblprok.atnet.ru/ru/news/show.asp?id=331>; <http://www.mosoblproc.ru/news/?id=1890>; <http://www.prokuratura.chita.ru/pressservice/news/?id=2176>

каются не более 46%. Учитывая же уровень латентности налоговой преступности в рассматриваемой части, можно считать, что к уголовной ответственности по ст. 199<sup>2</sup> УК РФ привлекается не более 30% виновных<sup>2</sup>.

По оценкам отдельных специалистов, 9 из 10 налоговых преступников уходит от уголовной ответственности<sup>3</sup>. Как отмечается зарубежными специалистами, масштаб налогового мошенничества не может быть выражен в точных цифрах<sup>4</sup>.

По прогнозам аналитиков, основная часть сокрытия до сих пор не выявляется, а количество возбуждаемых уголовных дел данной категории может составить 30 и более тысяч в год. Тем не менее судить об истинном состоянии данной разновидности налоговой преступности можно при помощи методов экономико-правового анализа, основывающихся на использовании различной экономической информации<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Как отметил Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин на международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (октябрь 2005 г.), «за счет налогов в настоящее время формируется до 80% федерального бюджета России. Но острота сегодняшней ситуации заключается в том, что, по различным оценкам, в бюджет не поступает от 20 до 50% причитающихся к уплате налогов. Неуплата налогов напрямую подрывает устойчивость бюджетной политики, нарушает принцип социальной справедливости, провоцирует социальную напряженность в обществе... Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, соответствующие же органы публичной власти наделены полномочием в односторонне властном порядке, путем государственного принуждения взыскивать с лица причитающиеся налоговые суммы, иначе нарушались бы воплощенный в ст. 57 Конституции Российской Федерации конституционно защищаемый публичный интерес и связанные с ним права и законные интересы налогоплательщиков, публично-правовых образований, государства в целом» (См.: Зорькин В.Д. Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность // Роль права в обеспечении национальных интересов: доклад на междунар. науч.-практ. конф. Москва, 25 окт. 2005 г. М., 2005).

<sup>3</sup> См.: *Криминология* / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1998. С. 326.

<sup>4</sup> См.: Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь: В 2 т. / пер. с фр. М., 1994. Т. 1. С. 783.

<sup>5</sup> *Состояние и тенденции преступности в Российской Федерации: Криминологический и уголовно-правовой справочник* / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации, ВНИИ МВД России, Департамент уголовного розыска МВД России / под общ. ред. А.А. Сухарева, С.И. Гирько. М., 2007. С. 61.

О масштабах сокрытия денежных средств и имущества от взыскания задолженности в той или иной степени свидетельствуют значительный разрыв между декларируемыми и реальными доходами населения, скрытая занятость населения и повышение объемов капиталов, незаконно вывозимых за рубеж.

Главной причиной трудностей в расследовании уголовных дел данной категории является сложность выявления и определения способа совершения и сокрытия денежных средств и иного имущества от взыскания недоимки.

Налоговые преступники тщательно маскируют совершенные сокрытия, что приводит к отсутствию явных следов, указывающих на содеянное; наличию большого промежутка времени (от одного года и более) между моментом совершения и выявлением налогового преступления и т.п.

В отличие от уголовных кодексов многих зарубежных стран, ст. 199<sup>2</sup> УК РФ не содержит перечисления способов сокрытия. Подобная позиция законодателя представляется вполне справедливой, поскольку способы сокрытия весьма разнообразны. Не перечислив способы, законодатель тем самым сделал формулировку диспозиции статьи более универсальной, охватывающей все возможные случаи сокрытия. В то же время из-за сложности определения способа совершения данного деяния, как показывает анализ судебной практики, применение данной статьи отличается низкой эффективностью. Основная часть уголовных дел, возбужденных по фактам сокрытия денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно быть произведено взыскание недоимки по налогам (сборам), до судов не доходит. Как уже указывалось, подобным преступлениям присуща высокая степень латентности.

К числу наиболее распространенных способов совершения преступления, предусмотренного ст. 199<sup>2</sup> УК РФ, следует отнести:

1) случаи, когда налогоплательщик, зная о выставленных инкассовых поручениях для взыскания в принудительном порядке задолженности, искусственно создает ситу-

ацию отсутствия денежных средств на расчетных счетах организации посредством расчета с контрагентами напрямую, без перечисления денежных средств на расчетный счет. Примерно 47% случаев сокрытия совершаются именно этим способом;

2) случаи, когда налогоплательщик, имея задолженность по уплате налогов и (или) сборов, зная о выставленных инкассовых поручениях для ее взыскания в принудительном порядке, расходует поступающую в кассу предприятия выручку, минуя расчетные счета в банке, на общехозяйственные и иные цели. Сокрытие совершается данным способом в 23% случаев;

3) случаи, когда налогоплательщик, имея недоимку, использует денежные средства предприятия не на расчетных счетах, на которые были выставлены инкассовые поручения, а на бюджетном счете предприятия, на который налоговый орган не имеет права выставить инкассовые поручения (13% случаев);

4) случаи, когда руководитель предприятия-налогоплательщика направляет письма дебиторам о перечислении причитающихся в счет взаиморасчетов денежных средств не на расчетные счета предприятия, а непосредственно кредиторам предприятия (11% случаев);

5) случаи, когда налогоплательщик, имея задолженность по уплате налогов (сборов), зная о наложенных на расчетные счета инкассовых поручениях, открывает новый расчетный счет в банке, не уведомляя в установленном законом порядке налоговую инспекцию об открытии расчетного счета (6% случаев).

В данной категории налоговой преступности можно отметить некоторые положения: во-первых, доля преступлений составляет 30 – 35% в общем объеме налоговой преступности; во-вторых, основная масса виновных лиц – представители организаций; в-третьих, большинство организаций, в которых совершаются налоговые преступления, являются коммерческими. Связано это с тем, что право управления на подобных предприятиях в большинстве случаев принадлежит ограниченному кругу лиц,

как правило, их фактическим владельцам, а должный внутренний финансовый контроль отсутствует.

Анализ судебной практики в различных по уровню экономического развития регионах России (г. Москвы, Краснодарского края, Красноярского края, Ставропольского края, Астраханской области, Магаданской области, Ханты-Мансийского автономного округа и т.д.) позволяет выявить некоторые тенденции, связанные с распределением случаев сокрытия в зависимости от организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, направленности на уклонение от погашения недоимки по тем или иным видам налогов, а также отраслевые особенности рассматриваемого деяния.

Так, распределение случаев сокрытия в зависимости от организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов в 2009 – 2010 гг. выглядит следующим образом: на долю обществ с ограниченной ответственностью приходится 51% преступлений, индивидуальных предпринимателей – 17%, акционерных обществ – 15%, государственных и муниципальных унитарных предприятий – 8%, кооперативов – 6%, крестьянско-фермерских хозяйств – 3%.

В зависимости от вида налогов и сборов данное преступление распределяется следующим образом: направленное на уклонение от уплаты задолженности по налогу на прибыль организаций составляет 40% от общего числа зарегистрированных преступлений данной категории, налогу на добавленную стоимость – 29%, налогу на доходы физических лиц – 21%, акцизам – 4%, налогу на добычу полезных ископаемых – 3%, налогу на имущество предприятий – 2%, иным налогам и сборам – 1%. Таким образом, характерной чертой рассматриваемого преступления является уклонение от уплаты задолженности по тем налогам, которые предусматривают наиболее крупные отчисления в бюджет.

К криминологическим особенностям сокрытия относятся некоторые его отраслевые особенности. Так, 38% случаев сокрытия совершается в сфере торговли, 18 – в сельском хозяйстве, 11 – в сфере стро-

ительства, 4 – в сфере транспорта и связи, 3 – в жилищно-коммунальном хозяйстве, 7 – в финансово-кредитной сфере, 3 – в сфере государственного и негосударственного пенсионного обеспечения, 2 – электроэнергетики, 3 – производства и реализации алкоголя, 6 – страхования, 8% – в сфере осуществления аудиторской деятельности.

Как показывает исследование судебной и арбитражной практики, а также результаты анкетирования и интервьюирования представителей правоохранительных органов, адвокатов, лица, совершающие сокрытие, имеют высокий образовательный уровень (лица с высшим образованием составляют 87% от общего числа виновных, лица со средним образованием – 13%, как правило, это индивидуальные предприниматели) и высокий уровень материального обеспечения – 77%.

Было также выявлено, что в результате обнаружения сотрудниками налоговых органов признаков сокрытия полностью признали свою вину и раскаялись в содеянном 11% лиц, частично признали вину 18% и не признали вину 71% привлекаемых к уголовной ответственности лиц.

Группы лиц, виновных в сокрытии, в зависимости от возраста составляют: от 18 до 25 лет – 3% от общего количества виновных; от 26 до 35 лет – 23%; от 36 до 50 лет – 43%; старше 50 лет – 31%.

Для оправдания собственной деятельности лица, признавшие вину полностью или частично, приводили следующие аргументы: стечение тяжелых жизненных обстоятельств, материальные проблемы – 86%; неэффективность налогового законодательства Российской Федерации – 7%; отрицательное отношение к налогообложению – 7%.

Рассматривая криминологическую характеристику сокрытия, отметим рост заинтересованности организованных преступных группировок в развитии данной категории налоговых преступлений в России. Можно говорить и о попытках создания организованной преступностью «благоприятных» условий для функционирования проблемных налогоплательщиков,

наличии определенного «симбиоза» организованной преступности и проблемных налогоплательщиков. Средства, полученные в результате уклонения от уплаты задолженности по налогам, являются одним из финансовых источников, питающих организованную преступность<sup>6</sup>. Фактически уклонение от налогообложения приобретает в ряде регионов организованный характер и превращается в одно из направлений деятельности преступных обществ<sup>7</sup>.

Отдельными криминальными группировками нарабатаны тактические приемы координации деятельности коммерческих структур, позволяющие управлять процессом уклонения от взыскания задолженности. Так, попав под контроль налоговых органов, коммерческая фирма, как правило, прекращает свою официальную финансово-хозяйственную деятельность, не сообщая о своем закрытии. Одновременно фирма выступает учредителем ряда новых фирм в качестве юридического лица, а его руководители – учредителями как физические лица. В результате вырабатываются механизмы управления созданными таким образом коммерческими фирмами, что используется для сокрытия прибыли.

Имея единое руководство, связанное через учредителей с криминальной средой, подобные группировки получают реальную возможность скрывать истинный характер проверок и затруднять процесс доказывания нарушений налогового законодательства путем скоординированных действий. Например, восстанавливать для подтверждения сделок бухгалтерские документы, согласованно уничтожать компрометирующие материалы и т.д.<sup>8</sup>

Известными детерминантами данной разновидности налоговых преступлений являются: общее ослабление государственности; свертывание государственного контроля и регулирования экономической

<sup>6</sup> См.: Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003. С. 357.

<sup>7</sup> См.: Быкодорова Л.В., Ключевская И.Н. Курс лекций по криминологии. Ставрополь, 2003. С. 179 – 180.

<sup>8</sup> См.: Налоговое расследование: эксперим. учеб. для юрид. и эконом. вузов и фак. / под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. М., 2000. С. 630 – 635.



деятельности; создание обстановки экономического хаоса; отставание соответствующей законодательной базы; резкое имущественное расслоение населения и утрата социально значимых ориентиров, а также, как справедливо отмечают многие авторы<sup>9</sup>, пассивность правоохранительных органов. В то же время, как представляется, существуют и специфические детерминанты, которые с неизбежностью должны учитываться при совершенствовании законодательства и правоприменительной практики: это, в первую очередь, недостаточная открытость банковских операций для контролирующих органов; недостаточное взаимодействие налоговых и правоохранительных органов в вопросах борьбы с данной категорией налоговых преступлений; отсутствие четких методических рекомендаций по осуществлению расследования подобных преступлений и т.д. Устранение этих, на первый взгляд, чисто технических, организационных причин способно обуславливать успех противодействия рассматриваемой разновидности налоговой преступности в целом.

В качестве важнейших направлений государственной политики по противодействию преступлениям данной категории, как представляется, должны выступить:

уменьшение и упразднение преступных выгод от совершения сокрытия (например, посредством введения дифференцированных финансовых санкций, превышающих экономическую выгоду от данного преступления; использование новейших электронных способов взаиморасчета);

устранение средств и инструментов, позволяющих совершать сокрытие (например, посредством ликвидации внутренних противоречий в действующей системе законов и подзаконных актов);

повышение эффективности налогового контроля за поступлением налоговых платежей.

Думается, это те возможные направления борьбы с сокрытием, осуществление кото-

<sup>9</sup> См., напр.: *Есипов В.М.* Криминальная экономика – наша главная опасность // Первая межведомств. науч.-практич. конф. ФСНП России: сб. материалов. М., 1998. С. 36.

рых позволит сократить уровень преступности в рассматриваемой части, поскольку наиболее распространенные случаи сокрытия совершаются именно в силу отсутствия указанных условий. При этом нельзя недооценивать субъективный фактор сокрытия.

Преступность является итогом сложных социальных процессов, возникающих при взаимодействии объективного и субъективного факторов, т.е. реальных условий экономического, социального, политического, духовного характера и целенаправленной деятельности людей, отмечает А.И. Долгова<sup>10</sup>. Как представляется, указанное в равной степени характерно и для сокрытия. Объективные причины данной категории налоговой преступности весьма тесно взаимосвязаны с субъективными факторами, которым принадлежит определяющая роль в данном процессе.

Как писал еще В. Петти, «субъективные причины порождаются негативными социально-психологическими факторами. Давно установлено, что нежелание населения платить налоги проистекает от убеждения, что сопротивлением можно вовсе избавиться от их оплаты, и от подозрения, что обложение слишком велико, или что собранные суммы расхищаются или неправильно расходуются, или же что они неравномерно взимаются или распределяются»<sup>11</sup>.

Субъективный (нравственно-психологический) фактор налоговой преступности в значительной мере определяется не издержками налогообложения, а общей негативной нравственно-правовой атмосферой общества, стойким отрицательным отношением населения страны к налогообложению, низким уровнем налоговой культуры, доминированием корыстных мотивов в поведении налоговых преступников. Совокупность указанных субъективных факторов составляет моральную детерминанту налоговой преступности в целом и сокрытия в частности. Как известно, нравствен-

<sup>10</sup> Долгова А.И. Некоторые вопросы диалектики познания преступности и ее причин // Методологические проблемы изучения преступности и ее причин: сб. науч. тр. М., 1986. С. 19.

<sup>11</sup> Петти В. Трактат о налогах и сборах: Антология экономической классики. М., 1993. С. 13.

но-психологические факторы совершения преступлений всегда включают различные мотивы, цели, уровень воспитания и образования, ценностные ориентации и моральные установки налоговых преступников. Ни один нормативный правовой акт не способен устранить негативное влияние указанных факторов. Однако, как представляется, эффективная комплексная государственная политика в области освещения справедливых идей и сути налогообложения, его ценности и необходимости для нормального функционирования и развития государства, общества и каждой отдельной личности могла бы способствовать общему укреплению законности в данной сфере и преодолению указанного выше правового нигилизма.

#### Библиографический список

1 *Бернар И., Колли Ж.-К.* Толковый экономический и финансовый словарь. В 2 т. / пер. с фр. – М., 1994. – Т. 1.

2 *Быкодорова Л.В., Ключковская И.Н.* Курс лекций по криминологии. – Ставрополь, 2003.

3 *Долгова А.И.* Некоторые вопросы диалектики познания преступности и ее причин // Методологические проблемы изучения преступности и ее причин: сб. науч. тр. – М., 1986.

4 *Долгова А.И.* Преступность, ее организованность и криминальное общество. – М., 2003.

5 *Есинов В.М.* Криминальная экономика – наша главная опасность // Первая межведомств. науч.-практ. конф. ФСНП России: сб. материалов. – М., 1998.

6 *Зорькин В.Д.* Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность // Роль права в обеспечении национальных интересов: доклад на междунар. науч.-практ. конф. Москва, 25 окт. 2005 г. – М., 2005.

7 *Криминология* / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М., 1998.

8 *Налоговое расследование: эксперим. учеб. для юрид. и эконом. вузов и фак.* / под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. – М., 2000.

9 *Петти В.* Трактат о налогах и сборах: Антология экономической классики. – М., 1993.

10 *Состояние и тенденции преступности в Российской Федерации: Криминологический и уголовно-правовой справочник / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации, ВНИИ МВД России, Департамент уголовного розыска МВД России* / под общ. ред. А.Я. Сухарева, С.И. Гирько. – М., 2007.



### **Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлена и издана книга:**

**Организация противодействия преступлениям против мира и безопасности человечества, экстремизму и терроризму: исторический опыт и современность:** сб. материалов межведомств. науч.-практич. конф. (17 ноября 2011 г., Москва) / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. – 343 с.

В сборник материалов вошли выступления и статьи участников межведомственной научно-практической конференции, состоявшейся 17 ноября 2011 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и приуроченной к 65-летию работы Нюрнбергского трибунала. В статьях рассмотрены исторические уроки Нюрнбергского процесса, проблемы привлечения к ответственности за совершение преступлений против мира и безопасности человечества, влияние, которое оказал Международный военный трибунал на развитие международного права и международного правосудия. Самостоятельный раздел посвящен проблемам организации противодействия терроризму и экстремизму, теоретическим и практическим аспектам борьбы с этими явлениями. В сборнике представлена итоговая Декларация конференции.

Для широкого круга читателей.

## Квалификация нарушения специальных правил как бездействия

**Н**арушение специальных правил достаточно сложно однозначно ассоциировать с известными в науке формами деяния – действием или бездействием. Существующий разброс мнений в науке – тому подтверждение. И.М. Тяжкова, к примеру, исследуя целый ряд составов преступлений против общественной безопасности, пишет, что их объективная сторона выражается альтернативно деянием в форме как действия, так и бездействия<sup>1</sup>. Иначе решает вопрос Ю.Е. Пудовочкин, который, анализируя состав неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, указывает, что с социально-правовой точки зрения объективная сторона этого преступления характеризуется бездействием – неисполнением обязанности, а с физической – как активными телодвижениями, так и их отсутствием<sup>2</sup>. Наконец, особую позицию занимает А.А. Тер-Акопов, который утверждает, что в ситуации нарушения специальных правил действие и бездействие существуют в единстве: одно всегда сопряжено с другим, за каждым действием стоит бездействие и наоборот. Следовательно, утверждает автор, «если поведенческий акт может выражаться в действии и бездействии, значит, он не может полностью сводиться ни к тому, ни к другому, а образует самостоятельную форму, включающую признаки и того, и другого»<sup>3</sup>.

Обсуждение этого вопроса не является сугубо теоретическим, схоластическим спором. Четкое определение сути преступ-

ного деяния влечет определенные «обязательства» в части установления условий ответственности, применения правил квалификации, характеристики иных, кроме объективной стороны, элементов состава преступления.

Не вдаваясь в детальную критику упомянутых концепций, можно констатировать, что отечественная теория состава преступления позволяет вполне однозначно определить суть нарушения специальных правил как бездействия. Из этого следует, что квалификация нарушения специальных правил должна строиться на основе общего для оценки любого бездействия алгоритма, предполагающего выяснение как обязанности лица соблюдать требования правил, так и возможности их соблюдения. Такой алгоритм предполагает последовательное решение ряда крайне сложных и взаимосвязанных задач.

1. *Необходимо определить круг правил, которыми должно регулироваться поведение субъекта в той или иной ситуации.* Само слово «правила» может означать:

а) какой-либо конкретный нормативный акт (именно в качестве Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090, понимает «правила» постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2008 № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения»<sup>4</sup>);

б) совокупность нормативных требований, воплощенных в целостном комплексе правовых актов (к примеру, постановление

<sup>1</sup> Тяжкова И.М. Неосторожные преступления с использованием источников повышенной опасности. СПб., 2002. С. 227, 234 и др.

<sup>2</sup> Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за преступления против несовершеннолетних по российскому уголовному праву. СПб., 2002. С. 187.

<sup>3</sup> Тер-Акопов А.А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. М., 1995. С. 6.

<sup>4</sup> БВС РФ. 2009. № 2.

Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» правила оборота этих предметов усматривает и в Федеральном законе «О наркотических средствах и психотропных веществах», и в принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актах Российской Федерации; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2002 № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем» под правилами пожарной безопасности понимает комплекс положений, содержащихся в Федеральном законе «О пожарной безопасности», в принимаемых в соответствии с ним федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актах, нормативных документах уполномоченных государственных органов, в частности стандартах, нормах и отраслевых правилах пожарной безопасности, инструкциях и других документах).

Такое положение вещей, с одной стороны, вполне закономерно и оправданно, а с другой стороны, столь же закономерно порождает некоторые теоретические и практические сложности. В частности, ряд специалистов видят серьезное нарушение законности и принципов правового государства в ситуации, когда УК РФ содержит отсылку к многочисленным, быстро меняющимся нормативным актам, принимаемым органами исполнительной власти. В связи с этим они предлагают официально закрепить возможность отсылки уголовно-правовых норм только к федеральным законам, а также включить в УК РФ приложение, содержащее все законы или их отдельные нормы, необходимые для правильной квалификации преступлений<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Гаухман Л.Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 247; Курченко В.Д. Проблемы применения норм о преступлениях против экологической безопасности населения: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 10.

Эта научная позиция уже подвергалась критической оценке в литературе<sup>6</sup>. Поддерживая ее и не повторяя известных тезисов, добавим следующее:

проблемы соблюдения принципа законности максимально минимизируются тем обстоятельством, что основным криминообразующим признаком нарушения специальных правил выступает факт наступления последствий, которые и представляют тот «единый стандарт», при наличии которого виновный в нарушении любых (федеральных, региональных, законодательных, административных) правил привлекается к уголовной ответственности;

придание комплексу нормативных актов статуса приложения к УК РФ объективно невозможно с технической точки зрения и, кроме того, породит дополнительное множество проблем, связанных с необходимостью признания этого приложения источником уголовного права.

Таким образом, традиция отсылки к комплексу нормативных правил вполне оправданна. Существующие же объективно проблемы с установлением перечня этих правил вполне успешно могут решаться самим правоприменителем. В качестве примера, заслуживающего поддержки и широкого распространения, можно привести опыт составления Обзора нормативных актов и судебной практики, касающихся обеспечения прав человека на свободу и личную неприкосновенность, который был составлен Управлением по работе с законодательством Верховного Суда Российской Федерации и утвержден постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации 27.02.2008<sup>7</sup>. Представляется, что составление и периодическое обновление подобных обзоров по иным преступлениям, особенно связанным с нарушением специальных правил, может значительно облегчить поиск необходимой для квалификации нормативной информации, упорядочит судебную практи-

<sup>6</sup> См., напр.: *Ображиев К.В.* Формальные (юридические) источники уголовного права. М., 2010. С. 124 – 129; *Пичуров Н.И.* Квалификация преступлений с бланкетными признаками состава. М., 2009. 58 – 72.

<sup>7</sup> БВС РФ. 2008. № 5.

ку, обеспечит своеобразный «мостик» между абстрактными предписаниями уголовного закона и массивом нормативных правил, конкретизирующих признаки состава того или иного преступления.

2. *Необходимо определить юридическую силу и возможность применения специальных правил в той или иной конкретной ситуации.* Это крайне важный и ответственный этап квалификации преступлений, связанных с нарушением специальных правил. Качественно и детально он был исследован Н.И. Пикуровым<sup>8</sup>. Автор справедливо рассуждает о том, что квалификация преступлений, связанных с нарушением специальных правил, по признакам деяния (действия или бездействия) фактически означает промежуточную квалификацию содеянного как некоего административного или дисциплинарного правонарушения, т.е. собственно нарушения специальных правил. А такая квалификация с необходимостью предполагает не только установление подлежащего применению специального правила, но также его толкование и определение юридической силы. В связи с этим правоприменитель, установив перечень нормативных источников специальных предписаний, должен выяснить:

приняты ли эти акты надлежащими субъектами и опубликованы ли они надлежащим образом;

соответствуют ли подзаконные акты законам, а все они вместе – Конституции Российской Федерации;

нет ли противоречий в федеральных, региональных и местных актах, содержащих специальные правила, с учетом положений Конституции Российской Федерации о распределении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами;

что из содержания специальных правил относится к разряду обязательных предписаний, а что носит рекомендательный характер (поскольку очевидно, что за нарушение рекомендательных предписаний уголовная ответственность наступать не может);

каковы пределы действия специальных правил во времени, в пространстве и по

<sup>8</sup> Пикуров Н.И. Указ. соч. С. 137 – 169.

кругу лиц и могут ли с учетом этих пределов данные правила быть применены к конкретной ситуации, ставшей предметом судебного разбирательства.

В связи с этим сложно согласиться с целесообразностью решения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который в 2007 г. из постановления, посвященного проблемам квалификации преступлений, связанных с нарушением правил пожарной безопасности, исключил указание следующего содержания: «Судам следует иметь в виду, что согласно статьям 2 и 20 Федерального закона «О пожарной безопасности» законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не действуют в части, устанавливающей более низкие, чем федеральное законодательство, требования пожарной безопасности» (абз. 2 п. 1). Оно выполняло важную ориентирующую функцию, побуждая суды к анализу не только внешних, формальных признаков нормативного акта (форма, дата принятия, действие во времени и т.д.), но и к его содержательной характеристике.

На первый взгляд может показаться, что решение всех этих вопросов не имеет отношения к уголовно-правовой квалификации преступлений. Однако необходимо указать, что согласно ч. 1 ст. 73 УПК РФ в предмет доказывания по уголовным делам входят «обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния» (п. 5) и «обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания» (п. 7). Представляется, что содержание и юридическая сила подлежащих применению при квалификации исследуемых преступлений специальных правил как раз и относится к данной группе обстоятельств. Неслучайно Пленум Верховного Суда Российской Федерации в целом ряде постановлений специально обращает внимание на то, что отсутствие в обвинительном заключении указания на конкретные пункты и статьи специальных правил, нарушенных субъектом преступления, является основанием для возвращения уголовного дела на основании п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

3. *Необходимо определить, какие именно конкретные действия предписывались или запрещались специальными правилами.* Как и любой нормативный акт, специальные правила безопасного выполнения работ, услуг или обращения с предметами должны обладать свойством правовой определенности. Иными словами, они должны содержать максимально точные и конкретизированные положения о содержании надлежащего поведения обязанного субъекта. Отсутствие такой определенности исключает возможность квалификации содеянного как правонарушения. Показателен в этом отношении следующий пример, который хотя и не связан с применением норм УК РФ, тем не менее довольно ярко демонстрирует значимость содержания специальных (профессиональных) правил.

Проверкой работы отделения филиала ФГУП «Охрана» в г. Комсомольске-на-Амуре за пять месяцев 2010 г. был выявлен рост дебиторской задолженности. Администрация филиала посчитала виновным в этом инженера Ю.А. и издала приказ о наложении на него дисциплинарного взыскания в виде выговора с лишением премии за халатное отношение к своим должностным обязанностям, выразившееся в низких результатах работы. Ю.А. обратился в суд с иском об отмене дисциплинарного взыскания. Представитель работодателя исковые требования не признал. А представитель профсоюза поддержал исковые требования и пояснил: в соответствии с трудовым договором истец принят на работу на должность инженера; должностной инструкцией инженера, утвержденной директором филиала ФГУП «Охрана», предусмотрена работа по снижению дебиторской задолженности, однако в ней отсутствует четкая регламентация трудовых функций (то, каким образом инженер должен исполнять и проводить работу по снижению дебиторской задолженности – звонить по телефону, приезжать на беседу по адресу клиента, направлять почтовое уведомление, ни один локальный акт в организации не предусматривает). Суд поддержал эту позицию и, оценив все доказательства в их совокупно-

сти, отметил, что поскольку конкретный объем работ, возложенных на работника, установить не представилось возможным, наложение дисциплинарного взыскания за их неисполнение является незаконным<sup>9</sup>.

И действительно, если в нормативном акте не установлены конкретные обязанности либо если они описаны размыто, неопределенно, абстрактно, общо, у формально обязанного лица отсутствует четкое представление о требуемом поведении, об образце или нормативном идеале, которому должны соответствовать его фактические поступки, а следовательно, у него отсутствует и осознание опасности и противоправности своего деяния. При таких обстоятельствах лицу невозможно предъявить социальный упрек и признать его виновным в бездействии.

4. *Необходимо определить, что лицо, не исполнившее тех или иных предписаний специальных правил, было обязано их исполнять.* Отсутствие такой обязанности исключает ответственность субъекта в силу отсутствия объективного основания ответственности за бездействие. Вполне определенно это правило зафиксировано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2008 № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы». В этом документе указывается, что по каждому делу об уклонении от призыва на военную службу судам необходимо выяснять, имеются ли предусмотренные Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» основания, при наличии которых граждане не призываются на военную службу. Если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что в соответствии с законом лицо не подлежало призыву на военную службу или подлежало освобождению от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу либо имелись основания для отсрочки от призыва на

<sup>9</sup> По инициативе профсоюза отменено дисциплинарное взыскание в отношении работника [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fnpr.org.ru/n/244/6483.html> (дата обращения: 30.01.2012).

военную службу, которые существовали до уклонения от призыва на военную службу, суд постановляет оправдательный приговор ввиду отсутствия в деянии состава преступления.

Иными словами, для констатации наличия состава неисполнения специальных правил необходимо установить, что субъект был обязан эти правила соблюдать. Эта рекомендация имеет всеобщий характер и относится к числу традиционных теоретических постулатов, не вызывающих сомнений или нареканий. Вместе с тем надо отметить, что, в целом разделяя ее, Верховный Суд Российской Федерации в некоторых своих рекомендациях допускает не вполне корректные формулировки, которые в силу этого могут быть неверно интерпретированы. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.1991 № 1 «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных и иных работ» указывается, к примеру, что в отличие от ст. 143 УК РФ ответственность по ст. 216 и 217 УК РФ могут нести как лица, на которых возложена обязанность по выполнению правил и норм охраны труда, так и «другие работники, постоянная или временная деятельность которых связана с данным производством»<sup>10</sup>. Вопрос о том, что означает «связь деятельности с производством», остается в данном случае открытым и допускает крайне широкую, неопределенную интерпретацию. Между тем очевидно, что связь эта должна носить строго определенный, фиксированный характер, а именно: постоянно или временно работающие на предприятиях лица должны быть обязаны соблюдать правила безопасности при проведении соответствующих работ. И в этом отношении, несмотря на то что диспозиции ст. 216 и ст. 217 УК РФ в отличие от диспозиции ст. 143 УК РФ не содержат специальной оговорки,

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.1991 № 1 «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных и иных работ» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.vsrfr.ru/vscourt\\_detale.php?id=883](http://www.vsrfr.ru/vscourt_detale.php?id=883) (дата обращения: 31.01.2012).

характеризующей субъекта преступления, ответственность за нарушение правил безопасности при проведении горных, строительных и иных работ, а также на взрывоопасных объектах может нести только специальный субъект – лицо, на которое в соответствии с установленным порядком возложена обязанность по соблюдению правил безопасности.

Вопрос о том, действительно ли лицо должно было исполнять те обязанности, в неисполнении которых оно обвиняется, является достаточно сложным. Если исходить из того, что эти обязанности предписываются специальными правилами, которые всегда объективированы в форму того или иного нормативного акта, то следует признать, что единственным основанием позитивной социальной активности при бездействии служит нормативный акт. А это означает, что обязанность выполнять специальные правила производства работ, оказания услуг или обращения с отдельными предметами может считаться возложенной на субъекта, если при этом соблюдены требуемые этим или иным нормативным актом условия и порядок. С учетом этих рассуждений следует признать в полной мере обоснованными разработанные в теории уголовного права рекомендации по преодолению случаев, когда обязанность соблюдения специальных правил была возложена на лицо в нарушение установленного порядка. Анализируя такие случаи, А.А. Тер-Акопов пишет:

если специальные правила нарушаются лицом, взявшим на себя их выполнение самовольно или по просьбе лиц, на которых возложена обязанность эти правила соблюдать, то это лицо не может нести ответственность за нарушение специальных правил; ее несут лица, которые должны были предупреждать негативные последствия в силу своего служебного долга, если у них имелась такая возможность;

если лицо нарушает обязанности по службе, на которую оно было принято по ложным основаниям, то его ответственность за бездействие может наступать только в том случае, если им нарушены обя-

занности общего характера, которые объективно могли быть им соблюдены;

если нарушаются специальные правила, возложенные на граждан ошибочно, то признать таких граждан субъектами их нарушения нельзя<sup>11</sup>.

Приведенные правила квалификации, на наш взгляд, следует рассматривать как глубоко аргументированный и теоретически выверенный образец понимания сути и квалификационных последствий признания исключительно нормативной обязанности действовать.

5. *Необходимо определить, что лицо, не исполнившее требований специальных правил, имело реальную возможность выполнить нужное действие.* В отличие от предыдущего требования это характеризует так называемое субъективное основание уголовной ответственности за бездействие. Основой для констатации такой возможности, естественно, выступает вменяемость лица. Однако в заданном контексте речь должна идти не в целом о способности лица к сознательно-волевому поведению, а более узко – о его способности исполнить именно те предписания, которые содержатся в специальных правилах безопасности.

Такая способность зависит от уровня и качества образования, опыта работы, ответственности психофизиологических качеств лица требованиям ситуации и т.д. Без выяснения того, насколько полно и качественно субъект мог выполнить требуемое специальными правилами действие, а также без выяснения причин, по которым он не мог этого сделать, квалификация преступного нарушения специальных правил невозможна, поскольку именно в этих причинах могут содержаться основания для исключения ответственности лица (например, те, что указаны в ч. 2 ст. 28 УК РФ). Не углубляясь в детальный анализ факторов, могущих влиять на способность субъекта выполнить требуемое действие, представляется возможным разделить их на две большие группы: которые можно поставить в упрек лицу

и в которых его нельзя упрекнуть. Наличие первых (например, в ситуации, когда надлежаще назначенное на свою должность лицо сознательно избегает повышения квалификации, приводит себя в состояние опьянения, «измождает» себя работой и т.д.) не исключает ответственности виновного; наличие вторых (отсутствие или «паралич» воли лица вследствие нервно-психических перегрузок, вызванных экстремальной ситуацией) – означает отсутствие вины.

Предложенная в настоящей публикации последовательность решения проблем квалификации нарушения специальных правил, конечно, не претендует на исчерпывающее описание алгоритма их уголовно-правовой оценки. Вместе с тем она составляет, на наш взгляд, весьма важную и едва ли не центральную его часть, отражая принципиальный тезис о том, что нарушение специальных правил представляет собой бездействие.

### Библиографический список

1 Гаухман Л.Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2005.

2 Курченко В.Д. Проблемы применения норм о преступлениях против экологической безопасности населения: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000.

3 Ображиев К.В. Формальные (юридические) источники российского уголовного права. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 216 с.

4 Пикуров Н.И. Квалификация преступлений с бланкетными признаками состава. – М., 2009.

5 Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за преступления против несовершеннолетних по российскому уголовному праву. – СПб., 2002.

6 Тер-Акопов А.А. Бездействие как форма преступного поведения. – М.: Юрид. лит., 1980. – 151 с.

7 Тер-Акопов А.А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. – М., 1995.

8 Тяжкова И.М. Неосторожные преступления с использованием источников повышенной опасности. – СПб., 2002.

<sup>11</sup> См.: Тер-Акопов А.А. Бездействие как форма преступного поведения. М., 1980. С. 61 – 65; Его же. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. С. 73 – 92.



**Правовое регулирование деятельности прокуратуры  
в Сибири в пореформенный период  
(вторая половина XIX – начало XX в.)**

Судебная реформа 1864 г. – одна из важнейших и наиболее демократич-ных реформ в России второй полови-ны XIX в. Проводилась судебная реформа постепенно. В Сибири она была реализова-на лишь в 1896 г. на основании Временных правил о применении Судебных Уставов к губерниям и областям Сибири, принятых 13 мая 1896 г. (далее – Временных правил).

Порядок перехода к новой судебной си-стеме сопровождался и реорганизацией прокуратуры. Третий раздел Учреждения судебных установлений 1864 г. содержал нормы, касающиеся прокурорского надзо-ра. К функциям прокуратуры относились следующие: 1) возбуждение уголовного пре-следования против определенного лица; 2) поддержание обвинения в суде; 3) при-несение протеста по делу, основанием для которого являлось нарушение зако-на и собственное убеждение прокурора; 4) некоторые административные функции, в частности наблюдение за тюрьмами и уча-стие в губернских присутствиях. Основными функциями пореформенной прокуратуры в первую очередь стали уголовное преследова-ние и государственное обвинение, а не над-зор за законностью<sup>1</sup>, хотя последнее также возлагалось на прокуроров, как и функция надзора за рассмотрением всех гражданских дел в присутственных местах губерний и в Сенате. Прокурор в гражданском процессе должен был «защищать не права лиц или ве-домств, а саму силу закона»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. М.: Наука, 1997. С. 112.

<sup>2</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рас-суждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч. II.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. (УУС) отводил прокуратуре важную роль в проведении дознания. Прокурор мог принимать участие в дознании, поскольку закон не содержал на этот счет запрета. Запретительные статьи касались предва-рительного следствия. Дознание предше-ствовало следствию и проводилось чинами полиции, которые состояли «в непосред-ственной зависимости» от прокуроров и то-варищей прокуроров. Статья 93 Временных правил о применении Судебных Уставов к губерниям и областям Сибири касалась во-просов дознания по делам о государствен-ных преступлениях. В соответствии с этой статьей в Иркутском и Приамурском гене-рал-губернаторствах материалы дознания по этой категории преступлений представ-лялись прокурором Иркутской судебной палаты Иркутскому или Приамурскому генерал-губернаторам по принадлежно-сти, те препровождали их со своими за-ключениями министру юстиции. Высшие чины прокурорского надзора составляли указы, циркуляры, инструкции для чинов полиции, касающиеся обнаружения и рас-крытия преступлений. К примеру, в 1898 г. прокурором Иркутской судебной палаты А.А. Кобылиным был составлен Наказ по раскрытию преступных деяний и обнаруже-нию виновных для чинов общей полиции<sup>3</sup>. В 1912 г. была издана Инструкция проку-рора Иркутской судебной палаты чинам полиции округа Иркутской судебной пала-ты по обнаружению и исследованию пре-

<sup>3</sup> Наказ прокурора Иркутской судебной палаты по раскры-тию преступных деяний и обнаружению виновных для чи-нов общей полиции. Иркутск, 1898.

ступлений. За действиями чинов полиции прокуроры осуществляли надзор. Прокуроры имели право присутствовать при всех следственных действиях, которые вели судебные следователи, а в Сибири и участковые мировые судьи, но не имели права останавливать ход следствия. Прокуратура осуществляла надзор и за действиями лиц, осуществляющих предварительное следствие. Нарушения этих лиц были предметом постоянного внимания со стороны прокуроров. Кроме того, прокурор давал разъяснения по вопросам, которые возникали у судебных следователей при производстве следствия.

По окончании следствия обвинительный акт или заключение о прекращении дела, составленные товарищем прокурора, направлялись окружному прокурору. При этом в соответствии со ст. 523 Устава уголовного судопроизводства обвинительный акт либо заключение о прекращении или приостановлении дела прокурор должен был внести на рассмотрение окружного суда, если за преступление не предусматривалось ни лишения, ни ограничения «прав состояния». Если же преступление было тяжким, то соответствующий акт прокурор представлял прокурору судебной палаты. В свою очередь, прокурор судебной палаты вносил акт на рассмотрение судебной палаты, которая и должна была принять окончательное решение либо о предании лица суду, либо о прекращении или приостановлении дела. Такая предварительная процедура в судебных палатах по тяжким преступлениям именовалась обвинительной камерой палаты и устанавливалась с целью недопущения необоснованного привлечения лиц к суду. Законодатель признал нецелесообразным создание обвинительной камеры в Иркутской судебной палате. Поэтому члены Уголовного департамента Иркутской судебной палаты решали вопрос о предании обвиняемого суду или прекращении производства по делу в ходе распорядительного заседания. На нем заслушивалось заключение товарища прокурора палаты, а также заранее подготовленный доклад одного из чле-

нов суда. Результатом заседания являлось либо прекращение производства по делу в соответствии с заключением прокурора, либо назначение даты судебного разбирательства по делу. Например, в среднем за год товарищи прокурора давали 1300 заключений в распорядительных заседаниях Иркутской судебной палаты. Это была довольно значительная нагрузка, учитывая то, что в штате состояло только два товарища прокурора<sup>4</sup>. После распорядительного заседания обвиняемому вручалась копия обвинительного акта.

Прокурор участвовал в судебном заседании, обладая правами одной из сторон, такими же, как защитник. Он представлял доказательства, участвовал в допросах свидетелей, в том числе указанных в обвинительном акте, опровергал доводы противной стороны, отводил свидетелей и присяжных заседателей.

Судебное следствие открывалось оглашением обвинительного акта государственным обвинителем – прокурором, который как блюститель закона обязан был давать суду заключения по каждому возникающему процессуальному вопросу. Законодатель, предусматривая участие обвинителя, предполагал, что он будет поддерживать во время судебного следствия обвинение не для того, чтобы добиваться во что бы то ни стало осуждения обвиняемого, но единственно для того, чтобы «определятельным указанием всех представляющих в деле доводов и оснований к обвинению дать возможность объяснить их с точки зрения защиты и даже вовсе устранить их, если они могут быть опровергнуты»<sup>5</sup>.

Судебное следствие завершалось прениями сторон, в ходе которых прокурор в обвинительной речи должен был изложить суть обвинения по итогам судебного следствия, а также дать заключение о степени виновности подсудимого. Если дело слушалось без участия присяжных заседателей, то прокурор предлагал наказание. Он должен

<sup>4</sup> См.: Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Иркутская судебная палата (1897 – февраль 1917 г.). Улан-Удэ, 2003. С.107.

<sup>5</sup> Белковец Л.П., Белковец В.В. Судебная реформа 1864 г. в России. Новосибирск: СибУПК, 1999. С. 68.

был, если находил оправдания подсудимого уважительными, заявить суду, что не поддерживает обвинительного акта судебного следствия. В большинстве случаев (около 80%) окружные суды и Иркутская судебная палата соглашались с заключениями прокуроров<sup>6</sup>. Как указывалось, одной из задач прокуратуры был надзор за законностью, т.е. прокуроры должны были следить за тем, чтобы приговоры суда были законными и обоснованными, однако их деятельность по уголовным делам носила обвинительный характер. А.Ф. Кони признавал, что большинство прокуроров поддерживали обвинение во что бы то ни стало<sup>7</sup>. Не была исключением и работа прокуроров в Иркутском судебном округе. В практике Иркутской судебной палаты и Иркутского окружного суда не было уголовных дел, при рассмотрении которых товарищ прокурора отказался бы от обвинения, посчитав справедливым вынесение оправдательного приговора<sup>8</sup>. При этом палата и окружной суд в ряде случаев выносили оправдательные приговоры, не соглашаясь с мнением прокурора.

По Судебным уставам неокончательные приговоры мировых судей могли быть опротестованы «в съезде мировых судей» путем подачи отзыва прокурором (ст. 145, 146 УУС). Прокурор подавал отзывы на неокончательные приговоры, которые противоречили данным им заключениям, и по тем его требованиям, которые не были удовлетворены судом первой инстанции. Окончательные приговоры мировых судей и приговоры съезда мировых судей, которые также считались окончательными, можно было опротестовывать в кассационном порядке (ст. 172, 173 УУС). Прокурорские протесты допускались в случае явного нарушения прямого смысла закона, неправильного его толкования или нарушения процессуальных норм, а также в случае нарушения «пределов ведомства или власти». Протесты на решения мировых судей подавались в съезд мировых судей, а протесты

<sup>6</sup> См.: Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Указ. соч. С. 109–110.

<sup>7</sup> См.: Кони А.Ф. На жизненном пути. СПб., 1913. Т. 3. С. 268.

<sup>8</sup> См.: Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Указ. соч. С. 110.

сты на решения съезда мировых судей – в кассационный департамент (по уголовным делам) Правительствующего Сената.

Прокуроры в Сибири представляли отзывы на неокончательные приговоры мировых судей в окружной суд, который выступал в качестве мирового съезда (ст. 63 Временных правил). В соответствии со ст. 64 Временных правил в случае отсутствия окружного товарища прокурора, а также в тех местностях, где не было товарища прокурора, такие полномочия предоставлялись полиции. Протесты на окончательные приговоры мировых судей также приносились в окружной суд. В случае отмены приговора дело возвращалось для нового рассмотрения мировому судье, вынесшему приговор, либо, если суд признавал необходимым, – другому мировому судье (ст. 67 Временных правил). Протесты на окончательные приговоры окружных судов, вынесенные ими в качестве мирового съезда, в Сибири приносились товарищем прокурора в судебную палату. В случае отмены дело возвращалось в окружной суд для нового рассмотрения в другом составе (ст. 69 Временных правил)<sup>9</sup>.

В соответствии с УУС приговоры окружных судов без участия присяжных заседателей считались неокончательными, и на них допускались апелляционные протесты прокуроров окружных судов. В Сибири суд присяжных не вводился, однако в соответствии со ст. 88 Временных правил прокурор мог подавать апелляционные протесты на приговоры, которые не соответствовали данным им заключениям, и только по тем предметам, по которым его требования не были удовлетворены судом первой инстанции.

Все приговоры судебной палаты считались окончательными, но могли быть отменены в кассационном порядке по протестам прокурора. «Кассационные протесты допускались при следующих обстоятельствах: 1) в случае явного нарушения прямого смысла закона и неправильного его толкования при определении преступления и рода наказания; 2) в случае наруше-

<sup>9</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. 16. № 12932. 1896. СПб., 1899. С. 423.

ния обрядов и форм столь существенных, что без соблюдения их невозможно признать приговор в силе судебного решения; 3) в случае нарушения пределов ведомства или власти, законом предоставленной судебному установлению»<sup>10</sup>. Эти протесты рассматривались в кассационном департаменте Правительствующего Сената. Чаще всего на приговоры Иркутской судебной палаты подавались кассационные жалобы подсудимыми<sup>11</sup>, однако в ряде случаев подавались кассационные протесты на оправдательный приговор палаты лицами прокурорского надзора палаты.

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел было обусловлено состоятельностью процесса. Прокуратура в гражданском процессе должна была «защищать не права лиц или ведомств, а саму силу закона»<sup>12</sup>. В соответствии со ст. 343 Устава гражданского судопроизводства предусматривалась необходимость заключений прокурора по следующим категориям дел: по делам казенного управления; по делам земских учреждений, городских и сельских обществ. Прокурор должен был выступать и на съезде мировых судей с заключением по делам лиц, не достигших совершеннолетия, глухонемых и умалишенных, по делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ, а равно по вопросам подсудности и делам, в которых истцами и ответчиками являлись железные дороги. В соответствии со ст. 199 Устава гражданского судопроизводства прокурор давал заключения по рассматриваемым делам. Также предусматривалось его участие в охранительном судопроизводстве по следующим категориям дел: о неизвестном отсутствии; об узаконении и усыновлении детей; об исправлениях в актах гражданского состояния. Прокурорское заключение

должно было найти отражение в протоколе судебного заседания и в решении по делу. По делам брачным и о законности рождения в тех случаях, когда не было ответчика, а также о признании лиц умалишенными прокурор участвовал с правами стороны, в том числе с правом обжалования судебных решений. По делам о признании лиц безвестно отсутствующими, умалишенными и расточителями, а также об исправлении актов гражданского состояния прокурор не только выступал с заключениями, но и имел право возбуждать дело<sup>13</sup>. В целом необходимо отметить, что Судебные уставы 1864 г. по сравнению с предшествующим законодательством ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе и изменили методы его осуществления, что наряду с возрастанием роли прокурора в уголовном процессе привело к превращению этого направления прокурорского надзора во второстепенное. Фактически роль прокурора в гражданском процессе ограничивалась заключениями. По свидетельству сенатора В.Я. Фукса, «за все время существования нашего кассационного суда случаи использования прокуратурой права протеста в отведенной ей области не встречаются»<sup>14</sup>.

Большинство ученых и практиков считали бесполезным прокурорские заключения. О том, что заключение прокурора превратилось «в пустую формальность, тягостную для прокуроров, ненужную для суда и смешную для публики», свидетельствовал Е. Васьковский. Для улучшения создавшегося положения он предлагал: во-первых, предоставить прокурору право протеста по судебным решениям, во-вторых, сократить число дел, по которым требуется заключение прокурора<sup>15</sup>. Лишь Законом от 9 мая 1911 г. «Об отмене заключений прокурора по некоторым гражданским делам» была осуществлена ча-

<sup>10</sup> Судебные уставы императора Александра Второго в Сибири, Туркестане и Степных областях. Закон 13 мая 1896 г. о введении Судебных уставов в губерниях и областях Сибири с мотивами, с объяснительной запиской Министерства юстиции / сост. В. Сальмонович, Н. Громов. Томск, 1898. С. 224.

<sup>11</sup> Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Указ. соч. С.118.

<sup>12</sup> Судебные уставы 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1866. Ч. I. С. 177.

<sup>13</sup> См.: Казанцев С.М. Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России // Буржуазные реформы в России во второй половине XIX века. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1988. С. 84.

<sup>14</sup> Фукс В.Я. Кассационные департаменты Сената // Журн. Мин-ва юстиции. 1916. № 4. С. 54.

<sup>15</sup> Васьковский Е. Недостатки Устава гражданского судопроизводства // Журн. юрид. общества. 1895. Кн. 1. С. 29.

стичная отмена заключений прокурора по некоторым категориям дел<sup>16</sup>. Деятельность должностных лиц прокуратуры в округе Иркутской судебной палаты в гражданском судопроизводстве была весьма эффективна, и суды выносили решения, соответствовавшие заключениям должностных лиц прокурорского надзора более чем в девяноста случаях из ста<sup>17</sup>. Данный процент решений, вынесенных в соответствии с заключениями прокуроров, являлся очень высоким, если учесть ту критику, которой подвергался этот институт, и говорит о слаженной работе должностных лиц прокуратуры и суда, о высокой квалификации прокурорских работников и объективности заключений по гражданским делам, в отличие от уголовных. Поэтому нельзя согласиться с мнением С.М. Казанцева, который считал, что фактическая роль прокурорского надзора по гражданским делам пореформенной России сводилась к положению «юрисконсульта» судебной коллегии, чье мнение не имело существенного значения<sup>18</sup>.

На прокуратуру были возложены некоторые административные функции. Исключением не стал и прокурорский надзор в Сибири – прокурор Иркутского окружного суда входил в состав присутствия по горнозаводским делам при Иркутском горном управлении. Кроме того, прокуроры осуществляли надзор за исполнением приговоров.

Прокуроры участвовали в обсуждении законопроектов, а также составляли обзоры состояния преступности на подведомственной территории. Так, прокурор Иркутского окружного суда 7 августа 1913 г. направил в Министерство юстиции записку на законопроект «Об усилении ответственности за некоторые преступные деяния и о порядке производства уголовных дел в порядке неотложности»<sup>19</sup>, прокурором Иркутской судебной палаты Е.П. Нимандером

<sup>16</sup> См.: Брилль Г.Г., Корняков А.А. Правовое регулирование прокурорского надзора в пореформенной России (вторая половина XIX века) // История государства и права. 2008. № 2. С. 27.

<sup>17</sup> Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Указ. соч. С. 154–155.

<sup>18</sup> Казанцев С.М. Указ. соч. С. 93.

<sup>19</sup> ГАИО. Ф. 242. Оп. 1. Д. 231. Л. 42–49.

составлен обзор деятельности антиправительственных сообществ<sup>20</sup>.

Таким образом, прокуратура во второй половине XIX – XX в. выполняла функции уголовного преследования и государственного обвинения, принесения протеста по делу, основанием для которого должно было служить нарушение закона и собственное убеждение прокурора, участия в рассмотрении гражданских дел и некоторые административные. Правовое регулирование деятельности прокуратуры в европейской части России и в Сибири фактически не отличалось, в то время как правовое регулирование деятельности сибирских судов существенно отличалось от предусмотренного Судебными уставами 1864 г. для судов европейской части России.

#### Библиографический список

1 Белковец Л.П., Белковец В.В. Судебная реформа 1864 г. в России. – Новосибирск: СибУПК, 1999.

2 Брилль Г.Г., Корняков А.А. Правовое регулирование прокурорского надзора в пореформенной России (вторая половина XIX века) // История государства и права. – 2008. – № 2.

3 Васильковский Е. Недостатки Устава гражданского судопроизводства // Журн. юрид. общества. – 1895. – Кн. 1.

4 Казанцев С.М. Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России // Буржуазные реформы в России во второй половине XIX века. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1988.

5 Кони А.Ф. На жизненном пути. – СПб., 1913. – Т. 3.

6 Курас Л.В., Курас Т.Л., Щербаков Н.Н. Иркутская судебная палата (1897 – февраль 1917 г.). – Улан-Удэ, 2003.

7 Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М.: Наука, 1997. – С. 112.

8 Фукс В.Я. Кассационные департаменты Сената // Журн. М-ва юстиции. – 1916. – № 4.

<sup>20</sup> См.: Обзор революционного движения в округе Иркутской судебной палаты за 1908 год. СПб., 1909.

## Конкурс «Лучший государственный обвинитель»

Во исполнение распоряжения Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки от 06.02.2012 № 37/12р «Об организации и проведении в 2012 году Всероссийского конкурса «Лучший государственный обвинитель» на базе Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Институт) с 27 мая по 2 июня 2012 г. проведен очный этап конкурса.

По решению конкурсной комиссии Генеральной прокуратуры Российской Федерации под председательством заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлерова к участию в очном этапе Всероссийского конкурса «Лучший государственный обвинитель» были допущены 11 финалистов.

Программа очного этапа конкурса включала встречу с преподавателем ораторского мастерства, распределение учебных дел, решение задач на знание уголовного и уголовно-процессуального законодательства, проверку судебных решений, подготовку к выступлению по материалам учебного дела.

30 мая 2012 г. в мраморном зале Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоялся финал конкурса. Выступление гособвинителей с речью по материалам учебного дела оценивала не только конкурсная комиссия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, но и 88 прокуроров городов с районным делением, крупных городов, административных округов, прохо-

дивших обучение в Институте по программе повышения квалификации с 22 мая по 9 июня 2012 г.

Победителем конкурса стал начальник первого отдела государственных обвинителей управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами Нижегородской области М.К. Игнатов. Он награжден нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» и грамотой Генерального прокурора Российской Федерации.

Второе место разделили старший прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Г.Н. Сорокина и старший прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Архангельской области О.Е. Шишкина. Им присвоены классные чины старшего советника и советника юстиции соответственно.

Третье место заняли прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Тульской области Т.В. Безверхая, прокурор отдела государственных обвинителей управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Приморского края Е.В. Литвиненко, заместитель Кемеровского транспортного прокурора Западно-Сибирской транспортной прокуратуры Ю.Ю. Латыпова. Они награждены нагрудными знаками «За безупречную службу».



## Деятельность международной ассоциации прокуроров

### Общее собрание и 18-я Ежегодная конференция Международной ассоциации прокуроров будут впервые проведены в Москве

**В** мае 2012 г. в г. Брионе (Хорватия) состоялось очередное заседание Исполнительного комитета Международной ассоциации прокуроров (МАП), которое стало для Генеральной прокуратуры Российской Федерации знаковым событием.

В работе Исполкома МАП приняли участие представители органов прокуратуры 24 стран (Австрии, Азербайджана, Аргентины, Великобритании, Венгрии, Канады, Китая, России, США, Украины и др.).

Международная ассоциация прокуроров (МАП) является негосударственной организацией со специальным консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете ООН. Эта уважаемая во всем мире Ассоциация, объединяющая ныне коллективных и индивидуальных членов из почти 150 стран, была официально учреждена 6 июня 1995 г. в г. Вене. У истоков ее создания стояла прокуратура Российской Федерации и ее нынешний Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка.

Необходимость создания Ассоциации была вызвана быстрым ростом транснациональной преступности, особенно торговли наркотиками и отмывания преступно нажитых средств. Нужно было расширение сотрудничества прокуроров разных стран, ускорение их взаимодействия и взаимопомощи. Растущая угроза международной организованной преступности требовала дать ей эффективный и адекватный отпор, принять международные стандарты и принципы уголовной юстиции, определить процедуры, гарантирующие от судебных ошибок.

Ассоциация поставила перед собой цель на международном уровне оказывать помощь прокурорам в борьбе с организованной преступностью и иными видами тяжких преступлений, содействовать принятию мер по искоренению коррупции в общественном управлении, поддерживать

профессиональные интересы прокуроров, помогать обмену информацией и опытом работы между прокурорами и прокуратурами, способствовать использованию информационных технологий.

Главный орган МАП – ежегодная конференция. Руководство МАП составляют президент, генеральный секретарь, главный советник, вице-президенты, исполнительный комитет, в который входит 30 членов.

Индивидуальными членами МАП становятся по личному желанию прокуроры, а коллективными членами являются прокурорские службы, национальные ассоциации прокуроров и учреждения по предупреждению преступности.

Региональными членами МАП являются, в частности, Азиатский фонд предупреждения преступности (АСПТ) и Национальная арабская академия исследования проблем безопасности (НААСС). МАП поддерживает отношения с Советом Европы, Венским отделением ООН и другими международными организациями.

Среди неправительственных организаций, с которыми сотрудничает МАП, можно назвать Европейский центр правоприменения, Международную ассоциацию адвокатов, Международное общество по реформе уголовного права, Международное общество по военному праву и законам военного времени, Международную ассоциацию уголовного права.

Финансируется МАП членскими взносами. Индивидуальный членский взнос составляет 30 евро. Все взносы расходуются на осуществление деятельности МАП, в том числе на распространение порядка 1600 информационных бюллетеней, выходящих четыре раза в год.

Ассоциация издает свой ежеквартальный Бюллетень и ежегодный Журнал МАП. Вышли из печати «История МАП»,

«Стандарты для прокуроров» и «Всемирный справочник по прокурорской деятельности». В 2003 г. вышло в свет на английском языке «Руководство по правам человека для прокуроров». В издании детально описаны разделы международных документов, приведены компьютерные копии международных правовых документов. Руководство, как и другие издания МАП, можно заказать в Секретариате (эл. почта: sg@iap.ni.com).

В прошедшие годы деятельность МАП связана с организацией ежегодных конференций, разработкой и пропагандой рекомендаций для прокуроров. В тесном сотрудничестве с Секретариатом ООН Ассоциация оказывает помощь развивающимся странам, предоставляя им опытных прокуроров.

На заседании Исполкома 4 – 5 мая 2012 г. в г. Брионе был рассмотрен ряд организационных и финансовых вопросов деятельности этой организации, в том числе заслушаны отчеты ее Президента лорда Дж. Гамильтона (Ирландия), Генерального секретаря Д. Куперса (Нидерланды) о работе Ассоциации за 2001 г., отчеты членов Исполкома, утвержден план работы на 2012 г., одобрены заявки на вступление в МАП коллективных членов из Замбавве, Монтсеррата, Самоа, Тонга и Чили, а также о восстановлении членства прокуроров Словакии.

Одобрен механизм рассмотрения обращений за помощью в МАП от прокуроров, попавших в затруднительное положение (обращения уже поступали от Ассоциации прокуроров Квебека и одного прокурора Фиджи).

На этом заседании Исполком также принял решение об учреждении Международного дня прокуроров – 6 июня (день создания МАП).

Российскую Федерацию представлял постоянный член Исполкома МАП, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцев, который провел огромную дипломатическую работу по продвижению российской заявки на проведение Общего собрания и 18-й Ежегодной конференции МАП в г. Москве в сентябре 2013 года. Россия впервые выставила заявку на их проведение.

А.Г. Звягинцев сделал обстоятельный доклад, провел презентацию заявки, ответил на многочисленные вопросы участников заседания.

После продолжительных дискуссий по двум представленным конкурирующим заявкам (русской – на проведение указанных мероприятий МАП в Москве и ирландской – в Дублине) состоялось тайное голосование.

По его результатам подавляющим большинством голосов членов Исполкома было принято решение о проведении Общего собрания и 18-й Ежегодной конференции МАП в Москве.

Форум прокуроров 150 стран мира будет проведен в Москве впервые. Ожидается, что в нем примут участие 700 прокуроров, а также руководители многих авторитетных международных организаций: ООН, Совета Европы, Интерпола и других.

Российская сторона предложила для обсуждения общую тему 18-й Ежегодной конференции МАП: «Прокурорская защита прав человека и публичных интересов». Решение об одобрении данной проблематики будет принято Секретариатом МАП.

Учитывая, что выполнение решений и договоренностей, достигнутых на заседании Исполкома МАП 4– 5 мая 2012 г., имеет огромное значение для поддержания престижа Российской Федерации на мировой арене, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка поручил главным управлениям (управлениям), а также Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществить ряд организационных, информационных и других мероприятий, направленных на обеспечение проведения Общего собрания и 18-й Ежегодной конференции МАП в сентябре 2013 года в г. Москве.

Полагаем, что для достижения этих целей руководство и коллектив Академии приложат все усилия и творческие способности.

*Заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации С.П. Щерба*



## Круглый стол «Проблемы обеспечения безопасности на транспорте Российской Федерации и задачи прокурорского надзора»

**Н**ИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Южной транспортной прокуратурой на базе Ростовского государственного университета путей сообщения проведен круглый стол по теме: «Проблемы обеспечения безопасности на транспорте Российской Федерации и задачи прокурорского надзора».

В работе круглого стола, состоявшегося 17 мая 2012 г., приняли участие представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Южной, Московской межрегиональной, Западно-Сибирской, Восточно-Сибирской, Приволжской и Уральской транспортных

прокуратур, Северо-Кавказской железной дороги – филиала ОАО «РЖД», Ростовского государственного университета путей сообщения, Управления на транспорте МВД России по Северо-Кавказскому и Южному федеральным округам, управления транспортной безопасности Росморречфлота, Южного управления государственного морского и речного надзора Ространснадзора, государственного железнодорожного надзора Ространснадзора, государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Южному федеральному округу Ространснадзора, ГИМС Южного регионального центра МЧС России.



## Посещение ректором Академии О.С. Капинус Санкт-Петербургского филиала Академии

**В**ремя посещения 14 мая 2012 г. филиала Академии – Санкт-Петербургского юридического института ректор О.С. Капинус обсудила с профессорско-преподавательским составом приоритетные направления деятельности кафедр и лабораторий на предстоящий учебный год.

Особое внимание было обращено на обеспечение учебного процесса аудиторным фондом, компьютерной техникой, учебно-методической литературой. Ректор проинформировала сотрудников института о перспективах деятельности Академии, ответила на их вопросы.

В криминалистической лаборатории руководителю Академии были продемонстрированы возможности обучения студентов и слушателей с помощью нового multifunctional криминалистического комплекса.

Директор института Н.П. Дудин дал пояснения по проведению семинаров с использованием видеоконференцсвязи с рядом прокуратур субъектов Российской Федерации. Кроме того, были рассмотрены вопросы, связанные с формирующимся музейно-выставочным комплексом института.





## Информация для системы Российского индекса научного цитирования

**Звягинцев Александр Григорьевич**, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации  
prok@msk.rsnet.ru

### Три века российской прокуратуры

Статья завершает публикацию в Вестнике Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации материалов, посвященных ярким представителям плеяды руководителей, стоявших у руля российской прокуратуры в разные исторические эпохи – от петровских времен до наших дней и внесших большой вклад в становление института прокуратуры на российской земле.

*Ключевые слова:* генерал-прокурор, генеральный прокурор, органы прокуратуры, органы юстиции, министерство юстиции, высший надзор.

**Zvyagintsev Alexander Grigorievich**  
Deputy Prosecutor General of the Russian Federation  
prok@msk.rsnet.ru

### Three Centuries of the Russian Prosecution Service

The article is a final publication in the “Bulletin” of Academy of the R.F. Prosecutor General’s Office of the material devoted to some brilliant representatives of the galaxy of leaders that were at the wheel of the Russian Prosecution Service in different historical epochs – from the time of Peter the Great to the modern time. These leaders have made a great contribution into formation of the institution of Public Prosecution Service on the Russian soil.

*Key words:* General Attorney, Prosecutor General, Prosecution Service offices, judiciary, Ministry of Justice, higher supervision.

**Капинус Оксана Сергеевна**, ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
prok@msk.rsnet.ru

**Рябцев Валерий Петрович**, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
v.p.ryabtsev@mail.ru

### Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации

Рассматриваются перспективы развития различных аспектов правового статуса российской прокуратуры, включая совокупность ее задач, функций, полномочий, правовых средств

**Kapinus Oksana Sergeevna**  
Rector of the Academy of the R.F. Prosecutor General’s Office, Doctor of Laws, Professor  
prok@msk.rsnet.ru

**Ryabtsev Valery Petrovich**  
Head Researcher Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General’s Office, Doctor of Laws, Professor  
v.p.ryabtsev@mail.ru

### Development Prospects of the Legal Regulation of the Russian Federation Prosecution Service’s Status

The development prospects of different aspects of the Russian Public Prosecution Service’s status, including an aggregate of its tasks and functions, powers and legal means of their realization in

их реализации в соответствии с тенденциями и закономерностями общих процессов развития политической, федеративной, экономической и правовой систем государства в условиях его вхождения в мировое сообщество, интеграции и глобализации.

*Ключевые слова:* правовой статус прокуратуры, функции, полномочия, тенденции и закономерности развития.

conformity with the trends and consistency of general process of development of political, federal, economical and legal system of the state in the circumstances of its joining the world community, integration and globalization, are examined.

*Key words:* legal status of Public Prosecution Service, functions, powers, trends and consistency of development.

**Амирбеков Касумбек Ильясович**, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук  
amirbekov.kasumbek@yandex.ru

**Amirbekov Kasumbek Iliasovich**  
Leading Researcher Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General's Office, Doctor of Laws  
amirbekov.kasumbek@yandex.ru

**Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход)**

**Assessment Methodology of Effectiveness of Prosecutorial Activity in the Sphere of Criminal Legal Procedure (Conceptual Approach)**

На основании ранее предложенной концепции в статье излагается методика определения показателей эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства по 60 критериям с использованием 132 показателей, учитываемых в ведомственных отчетах и документах первичного учета работы органов прокуратуры Российской Федерации.

Basing on the previously proposed concept, methodology of indices definition for efficiency evaluation of a Prosecutor's activity in the sphere of criminal proceedings along 60 criteria, with the use of 132 indices that are taken into consideration in departmental reports and documents of primary accounting of work of the Prosecution Service bodies of the Russian Federation, is depicted in the article.

*Ключевые слова:* эффективность, результативность, производительность, нагрузка, качество, степень сложности, удовлетворяемость, критерий, математическое действие, формула, удельный вес, средняя величина.

*Key words:* effectiveness, efficiency, productivity, workload, quality, degree of complexity, satisfactoriness, criterion, mathematical operation, formula, specific weight, mean value.

**Евдокимов Вячеслав Борисович**, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
Vevdokimov@list.ru

**Evdokimov Vyacheslav Borisovich**  
Head of the Section Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General's Office, Doctor of Laws, Professor  
Vevdokimov@list.ru

**Тухватуллин Тимур Анварович**, соискатель Академии Генеральной прокуратуры

**Tukhvatullin Timur Anvarovich**  
Applicant Academy of the R.F. Prosecutor

Российской Федерации, старший прокурор управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Башкортостан  
timurthn@mail.ru

**Роль органов прокуратуры и органов юстиции в укреплении единства правового пространства**

Рассматривается роль органов прокуратуры и органов юстиции в укреплении единства правового пространства и конституционной законности в России, в частности в процессе перераспределения предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Авторами статьи выделяется надзорная и предупредительная деятельность прокуратуры в укреплении единства правового пространства. В связи с интенсивным обновлением федерального и регионального законодательства предлагается расширение форм взаимодействия посредством активного участия прокуроров и сотрудников органов юстиции в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Авторы полагают целесообразным на региональном уровне создать консультативные органы по правовому мониторингу законодательства.

*Ключевые слова:* единство правового пространства, конституционная законность, разграничение предметов ведения и полномочий, прокурорский надзор, юстиция, правовой мониторинг, законодательная инициатива.

**Диканова Татьяна Александровна**, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
prok@msk.rsnet.ru

**Экономическая безопасность и вопросы борьбы с таможенными преступлениями**

Статья посвящена проблеме обеспечения безопасности во внешнеэкономической и таможенной сферах; новеллам, внесенным в

General's Office, Senior Prosecutor Department on Supervision Over Implementation of the Federal Legislation The Prosecution Service The Republic of Bashkortostan  
timurthn@mail.ru

**Prosecution Service Bodies' and the Judiciary's Role in Reinforcement of the Legal Area Unity**

The authors consider the Prosecution Service bodies' and the judiciary's role in reinforcement of the legal area unity and constitutional legality in Russia, in particular, in the process of demarcation of areas of responsibility and authority between the federal and the regional levels of state power. The authors of the article single out supervisory and preventive activity of the Prosecution Service in reinforcement of the legal area unity. Due to intensive upgrading of the federal and regional legislations the authors propose an expansion of interaction forms via active participation of Prosecutors and the judiciary officers in preparation of bills and other normative legal acts of the Russian Federation's subjects. The authors consider it appropriate to set at the regional level some advisory agencies for a juridical monitoring of legislation, and include into the staff of these agencies some representatives of the Prosecution Service and justice bodies, together with some other governing institutions concerned (at the federal, regional and municipal levels).

*Key words:* unity of the legal area, constitutional legality, demarcation of areas of responsibility and authority, prosecutorial supervision, justice, juridical monitoring, legislative initiative.

**Dikanova Tatiana Alexandrovna**  
Head of the Section Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General's Office, Doctor of Laws, Professor  
prok@msk.rsnet.ru

**Economic Safety and the Issues of the Customs Crimes Combating**

Article is devoted to a problem of a safety in the external economic and customs areas; novels brought in recent years in criminal and criminally-

последние годы в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, регламентирующее ответственность за таможенные преступления.

*Ключевые слова:* таможенные органы, незаконное перемещение товаров, уклонение от уплаты таможенных платежей, крупный размер, полномочия таможенных органов.

remedial legislation, regulating the responsibility for customs crimes.

*Key words:* customs bodies, illegal moving of the goods, evasion from payment of customs payments, the large size, powers of customs bodies.

**Минская Валентина Савельевна**, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук  
prok@msk.rsnet.ru

**Жубрин Роман Владимирович**, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент  
prok@msk.rsnet.ru

**Об установлении уголовной ответственности за незаконное завладение земельным участком**

Рассматривается вопрос о необходимости криминализации такого опасного для общества деяния, как незаконное завладение землей: приводится обоснование такого вывода из проведенного исследования с учетом истории развития уголовного законодательства, критериев криминализации, состояния противодействия деяниям, посягающим на земельные отношения и отношения собственности в современном правовом поле. В заключение излагаются рекомендации о конструировании норм ст. 165<sup>1</sup> УК РФ об уголовной ответственности за незаконное завладение чужим земельным участком или его частью.

*Ключевые слова:* земля, земельный участок, законный порядок оформления оборота земель, завладение, захват, криминализация, основания криминализации, конструирование состава преступления.

**Minskaya Valentina Savelievna**

Leading Researcher Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General's Office Candidate of Laws, Assistant Professor  
prok@msk.rsnet.ru

**Zhubrin Roman Vladimirovich**

Leading Researcher Research Institute Academy of the R.F. Prosecutor General's Office Candidate of Laws  
prok@msk.rsnet.ru

**On Establishing of a Criminal Liability for Unlawful Seizure of a Plot of Land**

The question on an indispensability of criminalization of a such dangerous antisocial as unlawful seizure of a Plot of Land is considered: the substantiation of such conclusion from carried out research in view of history of progress of the criminal legislation, criteria of criminalization, a condition of counteraction to the acts, encroaching on land relations and relations of the property in a modern law field is resulted. Recommendations for design of norms of the clause 165<sup>1</sup> of the R. F. Criminal Code about the criminal responsibility for unlawful seizure of an alien Plot of Land or its part are stated.

*Key words:* ground, ground area, lawful procedure of registration of the grounds, seizure, capture, criminalization, the bases of criminalization, structuring of corpus delicti.

**Князьков Алексей Степанович**, доцент кафедры криминалистики Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент  
prok@msk.rsnet.ru

**Профессиональная этика следователя в контексте прав личности и безопасности общества**

Статья посвящена проблемам профессиональной этики следователя в контексте применения им тактико-криминалистических средств. Анализируются точки зрения на возможность признания особой этической системы следователя. Обосновывается необходимость выделения нравственного статуса отдельных лиц – участников следственных действий. Предлагаются критерии ограничения следователем указанного статуса.

*Ключевые слова:* профессиональная этика следователя, права личности, безопасность общества, этические критерии тактического приема, нравственный статус участников уголовного судопроизводства

**Knjazkov Alexey Stepanovich**

Assistant Professor Faculty of Criminalistics Tomsk State University, Candidate of Laws, Assistant Professor  
ask011050@yandex.ru

**Professional Ethics of the Investigator in a Context of the Rights of a Person and a Security of Society**

Article is devoted to problems of the investigation officer professional ethics. The approaches to ground the investigation officer ethic system are analyzed. The necessity to describe the moral status of persons involved in criminal proceedings is proved. Author proposes the criteria used by an investigation officer in order to abridge the above-mentioned status.

*Key words:* professional ethics of investigation officer, human rights, public safety, ethic criteria of tactical maneuvers, moral status of persons involved in criminal proceedings.

**Акопджанова Марианна Олеговна**, докторант Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук  
prok@msk.rsnet.ru

**Криминологическая характеристика сокрытия денежных средств либо иного имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов**

Соккрытие денежных средств либо иного имущества от взыскания задолженности по налогам и сборам является одной из разновидностей налоговых преступлений, посягающих на установленный законом порядок аккумуляции в бюджете налоговых платежей, направляемых на обеспечение эффективного функционирования деятельности Российского государства. В статье представлены основные криминологические

**Akopdzhanova Marianna Olegovna**

Ph.D.candidate of the Lomonosov Moscow State University, Candidate of Laws  
prok@msk.rsnet.ru

**Criminological Description of the Concealment of an Organization's or Individual Businessman's Cash Assets or Other Property, of Which the Levy of Taxes, Dues and Fees Should be Made**

Concealment of money resources or other property from collecting debts under taxes and tax collections is one of versions of the tax crimes encroaching on the order established by the law of accumulation in the budget of tax payments, directed on maintenance of effective functioning of activity of the Russian state. In article the basic criminological characteristics of the given type of crimes are presented, as well as to the recommendation on its overcoming.

характеристики данного вида преступлений, а также рекомендации по его преодолению.

*Ключевые слова:* преступление, сокрытие, налогообложение, ответственность, детерминанты, факторы.

*Key words:* crime, concealment, the taxation, the responsibility, determinants, factors.

**Мирошниченко Надежда Викторовна**, заведующая кафедрой экономического факультета Ставропольского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук

**Miroshnichenko Nadezhda Viktorovna**  
Department's Head Stavropol State Agrarian University, Candidate of Laws  
n01071978@mail.ru

### **Квалификация нарушения специальных правил как бездействия**

### **Classification of Special Regulations' Violation as a Failure to Act**

В статье анализируются актуальные вопросы квалификации бездействия в форме нарушения специальных правил; обосновывается последовательность решения и содержание квалификационных задач; формулируются рекомендации по совершенствованию практики применения уголовного закона.

In article pressing questions of qualification of a failure to act in the form of violation of special regulations are analyzed; the sequence of the decision and a content of qualifying problems proves; recommendations on perfection of practice of application of the criminal law are stated.

*Ключевые слова:* нарушение специальных правил, бездействие, квалификация преступлений

*Key words:* infringement of special rules, inactivity, qualification of crimes

**Деревскова Валентина Михайловна**, доцент кафедры Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент  
vderevskova@mail.ru

**Derevskova Valentina Mikhailovna**  
Assistant Professor Irkutsk Law Institute, Academy of the R.F. Prosecutor General's Office, Candidate of Laws, Assistant Professor  
vderevskova@mail.ru

### **Правовое регулирование деятельности прокуратуры в Сибири в пореформенный период (вторая половина XIX – начало XX в.)**

### **Legal Regulation of Prosecution Service's Activity in Siberia at the Post-Reform Period (the Second Part of XIX Century to the Beginning of XX Century)**

В статье анализируются правовые основы деятельности прокуратуры, ее функции, достоинства и недостатки в свете судебной реформы 1864 г. Указанные вопросы рассматриваются на примере Сибири.

The article analyses the legal basis of the Prosecution Service's activity, its functions, virtues and shortcomings in the light of the Judicial Reform of 1864. The issues mentioned are analyzed, Siberia being an exemplification.

*Ключевые слова:* прокуратура, уголовный процесс, гражданский процесс, дореволюционная Россия, дореволюционная Сибирь.

*Key words:* the Prosecution Service, criminal procedure, civil procedure, pre-revolutionary Russia, pre-revolutionary Siberia.



**BULLETIN**  
**of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office**  
**№ 3 (29) 2012**

**Contents**

**The Russian Prosecution Service: Formation,  
Development and the Modern Times**

**Zvyagintsev A.G.** Three Centuries of the Russian Prosecution Service.....3

**Activity of Prosecution Service Bodies**

**Kapinus O.S., Ryabtsev V.P.** Development Prospects of the Legal Regulation of the Russian Federation Prosecution Service's Status ..... 19

**Amirbekov K.I.** Assessment Methodology of Effectiveness of Prosecutorial Activity in the Sphere of Criminal Legal Procedure (Conceptual Approach)..... 27

**Evdokimov V.B., Tukhvatullin T.A.** Prosecution Service Bodies' and the Judiciary's Role in Reinforcement of the Legal Area Unity..... 33

**Law Enforcement Experience**

**Dikanova T. A.** Economic Safety and the Issues of the Customs Crimes Combating..... 40

**Minskaya V.S., Zhubrin R.V.** On Establishing of a Criminal Liability for Unlawful Seizure of a Plot of Land..... 48

**Knyaz'kov A.S.** An Investigator's Professional Ethics Vis-à-vis Personal Rights and Safety of the Society... 54

**Akopdzhanova M.O.** Criminological Description of the Concealment of an Organization's or Individual Businessman's Cash Assets or Other Property, of Which the Levy of Taxes, Dues and Fees Should be Made ..... 61

**Miroshnichenko N.V.** Classification of Special Regulations' Violation as a Failure to Act ..... 67

**From the History  
of the Prosecution Service' Bodies**

**Derevskova V.M.** Legal Regulation of Prosecution Service's Activity in Siberia at the Post-Reform Period (the Second Part of XIX Century to the Beginning of XX Century) ..... 73

**Scientific News**

Competition "The Best Public Prosecutor" ..... 78

Activity of The International Association of Prosecutors..... 79

Round Table "Problems of transport security of the Russian Federation and tasks of prosecutorial supervision" ..... 81

A visit of O.S. Kapinus, Rector of the Academy, to Saint-Petersburg Affiliate to the Academy ..... 81

Information for the Russian Index of Scientific Citing..... 82