

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Доклад Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации

В докладе использованы тезисы выступления  
Первого заместителя председателя Верховного Суда РФ  
в отставке профессора В. И. Радченко

Соблюдение разумного баланса между защитой общества от преступности и охраной прав и свобод отдельных лиц, попавших в сферу уголовного преследования, всегда представляло сложную проблему.

Любая существующая правовая система характеризуется нарушением этого баланса, причем часто именно в сторону усиления карательных полномочий государства путем ущемления прав и свобод граждан.

Результат двоякий. С одной стороны, такой дисбаланс влечет осуждение во многих случаях невиновных людей, так как не только органы следствия и дознания, но и суды занижают стандарты доказанности вины подсудимого. С другой стороны, он ведет к назначению осужденным более суровых видов, сроков, режимов наказания, а также условий его отбывания, чем это объективно необходимо. Общим следствием нарушения баланса является избыточность уголовной репрессии в государстве, негативное влияние которой на общество сопоставимо с ущербом от самой преступности, если не превосходит его.

Представляя настоящий доклад, Федеральная палата адвокатов констатирует, что дисбаланс такого рода, существующий сегодня в России, неприемлемо велик.

По состоянию на 1 января 2009 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы России содержалось 887,7 тыс. человек, в том числе:

- в 758 исправительных колониях – 734,3 тыс. человек;
- в 225 следственных изоляторах, 7 тюрьмах и 164 помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов – 144,9 тыс. человек, в 62 воспитательных колониях для несовершеннолетних – 8,5 тыс. человек. В исправительных учреждениях содержится 68,3 тыс. осужденных женщин, при женских колониях имеется 12 домов ребенка, в которых проживают 797 детей (см.: официальный сайт Федеральной службы исполнения наказаний (<http://www.fsin.su>)).

В 2007 году судами первой инстанции были осуждены 931 тыс. человек и только 10,2 тыс. подсудимых (по 0,8% от общего числа вынесенных приговоров) оправданы. При этом 37% оправдательных приговоров судов первой инстанции в последующем были отменены в кассационном порядке (См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007 году // Российская юстиция. 2008. № 3. С. 62, 64).

Оправдательные приговоры в России отменяются в 18 раз чаще обвинительных, что, безусловно, оказывает влияние на отношение судей к вынесению оправдательных приговоров, поскольку отмена приговора до сих пор расценивается как «брак» в их работе, который может повлечь для них неблагоприятные последствия. То, что приведенные цифры свидетельствуют об избыточной репрессивности правоохранительной системы, было признано и высшим руководством страны. Выступая 3 декабря 2008 года на VII Всероссийском съезде судей, Президент России Д. А. Медведев отметил: «В нашей стране огромное количество людей проходит через такую меру наказания, как лишение свободы, как тюрьма. Мы прекрасно знаем, как это отражается на их общих установках, насколько сложна их дальнейшая социализация. Поэтому я в целом поддерживаю те идеи, которые здесь звучали, касающиеся декриминализации ряда деяний, которые, может быть, не имеют такой высокой степени общественной опасности, и, с другой стороны, достаточно широкого использования альтернативных мер наказания».

Федеральная палата адвокатов разделяет данную позицию. Аналогичные взгляды на протяжении многих лет высказывались многими уважаемыми членами адвокатской корпорации, правозащитниками и учеными юристами. Теперь, когда их публично выразил глава государства, можно надеяться, что они будут услышаны и восприняты теми представителями правоохранительных ведомств, законодательной власти и судейского сообщества России, от которых зависит возможность их реального проведения в жизнь. Внесение в УК РФ и УПК РФ поправок, если оно будет осуществлено в ближайшее время, позволит несколько облегчить то критическое положение с числом осужденных и отбывающих лишение свободы граждан, которое существует сейчас. В настоящее время в России (как в США, Руанде и Кубе) на 100 тыс. населения приходится свыше 600 заключенных и содержащихся под стражей, что является одним из самых высоких показателей не только в развитых странах, но и в мире в целом (см.: <http://www.kcl.ac.uk>).

Глобальная экономическая рецессия, начавшаяся в 2008 году, уже сейчас привела к обострению многочисленных социальных проблем, снижению доходов и уровня жизни населения. По-видимому, неизбежен связанный с этим быстрый рост числа насильственных и экономических преступлений. Правоохранительная система России явно не готова к этому. Даже на фоне положительной социально-экономической динамики последних лет ситуация в уголовно-правовой сфере (общий уровень преступности; количество лиц, находящихся в местах лишения свободы; число граждан, занятых на службе в правоохранительных органах; соответствие международным стандартам в области уголовного правоприменения) оставалась неизменно тяжелой, с тенденцией к ухудшению по ряду параметров. Теперь недостатки, на которые неоднократно и безрезультатно указывали адвокаты раньше, могут перерасти в настоящий социальный кризис.

### Концепция уголовно-правовой политики государства и концептуальные подходы к борьбе с преступностью

Понятие «уголовно-правовая политика государства» используется и толкуется сегодня неоднозначно. В юридической науке имеются разные точки зрения насчет того, что должно включаться в это понятие (только ли вопросы уголовного законодательства, криминализации и декриминализации деяний, их пенализации и депенализации, или также вопросы уголовного процесса, криминологии, исправительного права) и как должен звучать сам термин («уголовная политика», «уголовно-правовая политика» или иначе) (см., например: Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М.: ТК Велби, Проспект, 2008; Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009).

Дореволюционные юристы выделяли политику законодательную и правоприменительную. В настоящее время большинство специалистов предпочитают системный подход, включающий различные аспекты законодательной, процессуальной, оперативной и организационной деятельности государственных органов. Классические словари рассматривают уголовно-правовую политику в качестве отрасли общей государственной политики, которая занимается изучением государственной и общественной деятельности, имеющей целью уменьшение и устранение преступности (см.: <http://013.brocgaus.ru>).

Представляется, что все эти научные дискуссии не должны препятствовать максимально открытому обсуждению связанных с преступностью практических проблем общества, независимо от того, какие при этом используются выражения и какой смысл вкладывают в них разные авторы. Отдавая должное достижениям теоретической науки и отнюдь не пытаясь уточнить общепринятую терминологию или дать ей какое-либо новое толкование, Палата находит удобным в рамках данного доклада говорить об уголовно-правовой политике государства в самом общем смысле – как о публичной концепции, декларированной и выраженной в реальных действиях; как о единой доктрине политического руководства страны, включающей приоритеты, которыми определяются изменение действующего законодательства и направление текущей деятельности органов исполнительной власти.

Приходится признать, что в этом смысле уголовно-правовая политика в России сегодня практически отсутствует. В советский период «государственная уголовно-правовая политика» подразумевала централизованное согласование деятельности всех государственных институтов, вовлеченных в процесс создания и применения уголовно-правовых норм: законодательных органов, ведомств, наделенных полицейскими функциями, а также прокуратуры, адвокатуры, судов и органов, ответственных за исполнение уголовных наказаний. Первоначально она была «классовой», а позднее переориентировалась на «развитое социалистическое общество».

В современных условиях о подобном понимании, конечно, не может идти речи уже в силу конституционного принципа разделения ветвей власти. Независимый суд не должен преследовать в своей деятельности какие бы то ни было, даже самые благие цели, выходящие за рамки справедливого разрешения каждого отдельно взятого дела и создания оптимальных организационных условий для этого. Отступления от этих начал на практике имеют место (участие представителей руководства судебной системы в совещаниях по проблемам борьбы с преступностью, координация действий суда и правоохранительных органов на местах, так называемое «оперативное сопровождение» уголовных процессов в суде). В любом случае независимой адвокатуры сегодня не может вменяться в обязанность содействие в реализации карательных норм уголовного закона.

Тем не менее, советскую карательную политику, при всей ее одиозности, все-таки отличала однозначность. Нынешнее же состояние уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, а также нормативных актов, определяющих порядок деятельности отдельных государственных органов, характеризуется, помимо общей негуманности подходов (что вряд ли можно рассматривать как чью-либо сознательную установку), во-первых, отсутствием последовательности в изменениях закона и сколько-нибудь четких приоритетов; во-вторых – разобщенностью интересов и действий отдельных правоохранительных ведомств; в-третьих – игнорированием фактора ограниченности ресурсов общества при определении принципов и задач правоохранительной деятельности.

Перед лицом ожидаемого роста преступности Россия вряд ли может позволить себе такое легкомысленное отношение к определению своих внутренних приоритетов. Палата обращает внимание на ряд системных недостатков, существующих уже продолжительное время, а также на ряд предпринятых в последние месяцы в области уголовного и уголовно-процессуального законодательства шагов, в которых проявляется отсутствие системного подхода государства к противодействию преступности.

### **Неприятие правоохранительным сообществом идеи экономии уголовной репрессии**

Экономии, сознательное ограничение применения уголовной репрессии многие ответственные работники правоохранительных органов считают чем-то вроде утопической либеральной идеи. На самом деле это жесткая необходимость. Ни одно современное общество не может позволить себе выделять на борьбу с преступностью столько ресурсов, чтобы их хватило на преследование в полном масштабе всех совершенных преступлений (даже без учета латентных). В периоды социальной нестабильности и резкого роста преступности несоответствие между наличными ресурсами и идеей водворения тотальной законности средствами уголовного преследования ощущается особенно остро.

Осознание конечности ресурсов, которые общество может выделить на полицейскую деятельность, должно вынуждать законодателя к созданию процессуальных механизмов избирательного преследования и избирательного отказа – на основании определенных законом критериев – от преследования конкретных правонарушений. Если он не делает этого, преследование все равно неизбежно будет выборочным, только выбор будет осуществляться правоохранительными органами негласно и на основании субъективных критериев.

Отдельные положения такой направленности существуют в законодательстве и сейчас: ч. 2 ст. 14 УК РФ – о неотнесении к преступлениям деяния, не опасного в силу его малозначительности; ч. 1 ст. 75 УК РФ – об освобождении от уголовной ответственности за совершение преступления небольшой или средней тяжести в связи с деятельным раскаянием; ст. 16 УК РФ – об освобождении от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим. Однако все они сформулированы исходя из традиционного понимания принципа законности: по каждому выявленному преступлению правоохранительные органы должны *ex officio* добиваться вынесения обвинительного приговора, невзирая на соотношение материального и социального ущерба, причиненного самим преступлением и действиями по его преследованию и последующим наказанием. Этим как бы предполагается, что интерес общества исчерпывающим образом выражен в уголовном запрете и нет необходимости принимать во внимание экономические и гуманитарные аспекты ситуаций (разве что в виде снисхождения к виновному при назначении наказания).

Такой подход не учитывает ограниченности бюджета и рабочего времени (в гипотетической ситуации, когда ресурсов хватает лишь на полное производство по одному из двух дел, действующий закон предписывает рассматривать оба). Преобладающее в российской юриспруденции представление, что избалованный, но не осужденный преступник подрывает фундамент всей общественной системы, побуждает не создавать механизмы оптимального распределения той разумной доли ресурсов, которые общество может выделить на правоохранительную деятельность, но ежегодно увеличивать правоохранительный бюджет за счет иных расходов.

Современный зарубежный опыт подсказывает различные варианты решения задачи оптимизации репрессии. Важнейшим в этом отношении является механизм предания суду, который должен предусматривать возможность отказа от дальнейшего уголовного преследования лица по мотивам его нецелесообразности, если общество ничего не выигрывает от осуждения виновного в данном конкретном случае. В имеющем характер нормативного документа Кодексе Королевской службы преследований для Англии и Уэльса приводится выска-

звание генерального прокурора лорда Шоукросса: «В этой стране никогда не было – и, надеюсь, никогда не будет – нормы о том, что каждое предполагаемое преступление должно автоматически становиться предметом преследования». Исходя из соображений публичного интереса преследование может быть прекращено при наличии доказательств виновности, в том числе, если: а) суд, вероятно, назначит номинальное наказание; б) виновный уже отбывает наказание за другое преступление, так что новый приговор не изменит существенно его положение <...>; в) преступление совершено по неосторожности; г) преступление имеет характер единичного эпизода, совершено по недоразумению; д) с момента совершения преступления прошел значительный срок <...>; е) преследование негативно отразится на физическом и душевном здоровье подсудимого; ж) речь идет о престарелом или больном лице <...>; з) виновный компенсировал причиненный им ущерб; и) в ходе судебного разбирательства могут стать достоянием гласности сведения, вредящие источнику информации, международным отношениям или национальной безопасности» (см.: <http://www.cps.gov.uk>).

Разумеется, ни один из этих факторов не является обязательным основанием к прекращению дела, и при оценке целесообразности преследования всегда принимается во внимание серьезность преступления. Но сама по себе готовность правоохранительных органов подчинять свою процессуальную активность действительным, а не формализованным интересам общества заслуживает всяческого одобрения.

В противоположность этому, ведомства, образующие правоохранительную систему России, регулярно демонстрируют стремление довести до обвинительного приговора (в том числе заведомо без применения реального наказания) даже такие дела, преследование по которым может быть прекращено на основании действующего законодательства. Кроме того, традиционные количественные показатели в оценке деятельности следственных органов (число переданных в суд дел) и общий обвинительный фон (прекращение дела следователем, дознавателем зачастую навлекает на него подозрения коллег в получении взятки) приводят к продолжению процессуального преследования в условиях, когда основания отпадают. Как отметил Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев в выступлении на VII Всероссийском съезде судей, «в 2007 году судами были прекращены уголовные дела в отношении 346 тыс. лиц, из них в отношении 272 тыс. лиц, или каждого пятого подсудимого, дела прекращены за примирением с потерпевшим. Совершенно очевидно, что такие примирительные процедуры должны быть в полной мере реализованы на досудебной стадии» (см.: <http://www.ssrf.ru>). Очевидно, что если при наличии явных законных оснований для прекращения дела следователи в такой массе случаев не решаются брать на себя ответственность за это решение, то это не случайность, а влияние постоянного системного фактора, который должен быть устранен.

Положение ч. 2 ст. 14 УК РФ, допускающее отказ от преследования по неопределенно широкому кругу незначительных случаев нарушения закона, применяется органами предварительного расследования крайне редко и, насколько можно судить, крайне неохотно. Очевидно, упрощенное понимание принципа законности – «каждый виновный должен быть осужден», за неимением иных четких ориентиров, аналогичных приведенным положениям британского законодательства, побуждает придерживаться формальной стороны дела.

Так, Верховный Суд РФ оставил без удовлетворения надзорные представления заместителя Генерального прокурора РФ по делам жителей Сахалинской области граждан И., Г. и П., каждый из которых был изобличен в незаконном вылове шести штук рыбы кеты для употребления в пищу и оправдан судом по ч. 1 ст. 256 УК РФ ввиду малозначительности деяния (см. надзорные определения СКУД ВС РФ по делам № 64-Дп06-13 от 3 августа 2006 года и № 64-Дп06-12, № 64-Дп06-14 от 8 августа 2006 года).

Сам факт подачи Генеральной прокуратурой РФ надзорных представлений по делам такого рода, хотя бы и в контексте тяжелой экологической обстановки и широкого распространения браконьерства (на что указывалось в представлениях), свидетельствует, как минимум, о неверном определении приоритетов в системе правоохранительной деятельности. Это один из основных источников избыточной репрессивности системы. Другой ее источник – постоянно ощущаемое давление со стороны руководства правоохранительного сообщества, направленное на увеличение объема ресурсов, полномочий и расширение пределов усмотрения правоохранительных органов и судов за счет прав граждан.

### **Избыточность репрессии как следствие нарушения баланса интересов**

Очевидный крен в сторону исключительно карательной составляющей наказания, без адекватной оценки общественной опасности лица и в ущерб целям исправления и ресоциализации осужденного (ст. 43 УК РФ), не только наносит вред нормальному развитию общества (чрезмерное число граждан исключается из активной экономической жизни, их содержание ложится бременем на общество и государство), но и приводит к снижению эффективности борьбы с преступностью на наиболее «болезненных» направлениях, поскольку отвлекает ресурсы правоохранительной системы. Так, например, уже сам по себе возмутивший общественность факт привлечения в 2003–2004 годах к уголовной ответственности ветеринарных врачей Д., К. и С. за незаконный сбыт психотропных веществ в форме инъекции обезболивающего препарата животному выглядит еще возмутительнее, если учесть, что усилия и ресурсы, затраченные ведомством Госнарконтроля и прокуратурой на то, чтобы добиться обвинительного приговора по этим делам, могли бы быть направлены на расследование действительно опасных преступлений.

Президенту Российской Федерации, в силу ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, принадлежит полномочие определять основные направления внутренней политики, и сам факт констатации им необходимости сокращения применения меры пресечения в виде заключения под стражу может сыграть большую положительную роль в формировании надлежащей уголовно-правовой политики. В то же время нет веских оснований считать, что руководство правоохранительных ведомств, как на высшем уровне, так и на местах, искренне разделяет столь либеральный образ мыслей. Вызывает также сомнения, что карательные установки и тенденции, определявшие в последние годы общую направленность уголовно-правовой политики государства, в одночасье сменятся противоположными. Напротив, приходится опасаться, что заявленная в виде широкой декларации линия на сокращение репрессивности правоприменения, даже подкрепленная законодательными новеллами, натолкнется, как это бывало и прежде, на негласное противодействие заинтересованных в сохранении status quo органов, профессиональных сообществ и отдельных должностных лиц. Исходя из опыта, можно предсказать, что такое противодействие будет осуществляться двумя путями: на низовом уровне – саботированием действия либеральных норм, а на более высоком – внесением предложений и законопроектов, направленных на контрреформу.

Многие адвокаты, осуществляющие защиту обвиняемых по уголовным делам, сталкиваются с тем, что работники следствия, дознания, прокуратуры, а часто и судьи рассматривают предоставленные им законом полномочия как меру своей исключительной свободы усмотрения, не ограниченной необходимостью считаться с законными интересами самого обвиняемого, иных лиц (включая часто и потерпевшего), а также интересами общества в целом. Повсеместно распространена практика отказа стороне защиты в удовлетворении заявленных

ею ходатайств и принятия иных негативных для обвиняемого решений без указания мотивов такого решения или с указанием их в форме цитирования лишь общей формулировки закона, без раскрытия оснований, обусловивших ее применение в данном конкретном случае. Между тем оценка доказательств не может быть свободной, если суд заведомо принимает сторону обвинения, считая позицию обвинения заведомо правильной и единственно возможной.

По этим причинам имеются основания опасаться, что указание Президента Российской Федерации на необходимость применять наказание в виде лишения свободы только за совершение преступлений «высокой степени общественной опасности» приведет не к реальному и резкому изменению правоприменительной практики, а к расширенному употреблению клише «высокая степень общественной опасности» в обвинительных заключениях и приговорах по отношению к наиболее распространенным составам преступления. Ведь, в отличие от понятия «степень тяжести преступления», понятие «степень общественной опасности» не является формализованным и может наполняться произвольным содержанием.

С сожалением приходится отмечать также широкую практику рассмотрения уголовных дел в закрытых заседаниях без веских к тому причин; ограничение под предлогом соблюдения внутреннего распорядка СИЗО возможностей общения адвоката с задержанным и нарушение конфиденциальности их общения (личный досмотр адвоката при выходе со свидания, просмотр и изъятие его бумаг).

Что касается законодательных инициатив, исходящих от правоохранительного сообщества, то значительную их долю составляют предложения, направленные на: а) усиление ответственности (под которым понимается увеличение предусмотренного УК РФ максимума наказания) за те или иные категории преступлений; б) расширение процессуальных полномочий правоохранительных органов путем сокращения и ограничения прав граждан, в том числе гарантированных Конституцией РФ. При этом ужесточение уголовного законодательства обычно рассматривается как самодостаточная мера, ее положительное влияние на снижение преступности рассматривается как нечто само собой разумеющееся, не требующее дополнительных обоснований. Примером ограничения прав граждан в пользу полномочий следствия и обвинения является продление до 30 суток срока содержания под стражей без предъявления обвинения по широкой категории дел (ч. 2 ст. 100 УПК РФ в редакции Федерального закона от 22 апреля 2004 года № 18-ФЗ).

Показательно, что в качестве оправдания для урезания процессуальных гарантий стороны защиты зачастую используется необходимость обеспечения интересов потерпевшего и полного уравнивания его в правах с обвиняемым. При этом игнорируется то обстоятельство, что потерпевший выступает в процессе (по всем уголовным делам, кроме дел частного обвинения, составляющих незначительную долю) наряду с государственным обвинителем, противопоставит защите совместно с ним. Формальное уравнивание потерпевшего в процессуальных правах с обвиняемым, если прибавить к этому ресурсы государства и особые властные полномочия, реализуемые стороной обвинения при предварительном расследовании, означает, что фактически баланс возможностей сторон значительно смещен в пользу обвинения. Выработанный в традиции состязательного процесса принцип *favor defensionis*, в силу которого защите должны предоставляться некоторые привилегии, компенсирующие неравенство возможностей по сбору доказательств, таким формальным уравниванием сторон сводится на нет. Характерный пример такого рода – уничтожение запрета на поворот к худшему в надзорном производстве. Данный запрет содержался в первоначальной редакции ст. 405 УПК РФ. Конституционный Суд РФ (постановление от 11 мая 2005 года № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива “Содействие”, ООО “Карелия” и ряда граждан») признал такой запрет в принципе не соответствующим Конституции РФ, исходя именно из формального понимания равенства сторон.

Такая позиция Конституционного Суда РФ на протяжении четырех лет подвергалась серьезной критике, в том числе с указанием на ее противоречие ст. 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (гарантия того, что никакое лицо не может быть повторно судимо или наказано за одно и то же преступление). Однако 25 февраля 2009 года Государственная Дума приняла в заключительном чтении законопроект, закрепляющий процессуальный порядок надзорного обжалования приговоров с целью поворота к худшему, причем круг нарушений, дающих основание для отмены или изменения первоначального благоприятного для обвиняемого приговора, не ограничен жестко. Палата находит, что такое изменение законодательства создает дополнительный риск нарушения прав обвиняемых на защиту и способно усугубить ситуацию, так как может привести (наряду с изменением ст. 237 УПК РФ, произведенным в декабре 2008 года) к практически полному исчезновению оправдательных приговоров из судебной практики.

Постоянное внимание правоохранительного лобби привлекают к себе также вопросы восстановления в России смертной казни и сокращение сферы деятельности суда присяжных. Первый из них – камень преткновения и *Carthaginem esse delendam* для широкого, к сожалению, круга ученых и практических специалистов из милицейской и прокурорской среды. Несмотря на присоединение России к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и на более чем десятилетний опыт жизни страны без смертной казни, общество продолжают убеждать в ее необходимости и благотворном влиянии.

Статья 20 Конституции РФ (в истолковании постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 года № 3-П) предусматривает обязанность государства обеспечить право граждан на рассмотрение их дела судом присяжных на всей территории страны как необходимое условие временного применения смертной казни, впредь до ее окончательной отмены. Широкая поддержка идеи применения смертной казни населением и соответствующая позиция большинства в парламенте всех созывов с 1993 года препятствовали отмене смертной казни на законодательном уровне и ратификации Протокола № 13 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах). Неотмененная смертная казнь и «привязанный» к ней Конституцией РФ суд присяжных парадоксальным образом образовали нечто вроде правового узла, который удерживал ситуацию в неизменном виде до последнего времени. Как хорошо известно, при внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», перенесших учреждение суда присяжных в последнем оставшемся без него регионе – Чеченской Республике с 1 января 2007 года на 1 января 2010 года (Федеральный закон от 27 декабря 2006 года № 241-ФЗ), руководствовались не только соображениями организационной и социальной готовности самого региона, но и отсутствием политической воли к окончательному решению вопроса о смертной казни в ту или в другую сторону.

### **Сокращение сферы применения суда присяжных**

С сожалением приходится отметить, что в то самое время, когда в Москве проходил VII Всероссийский съезд судей, в вопросе о суде присяжных произошла серьезная подвигка, причем, по глубокому убеждению Палаты, в худшую сторону. 5 декабря 2008 года Государ-

ственной Думой РФ был принят в первом чтении внесенный рядом депутатов законопроект № 123532-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму». Несмотря на негативное экспертное заключение Общественной палаты РФ (см.: <http://www.oprf.ru>) и обращения отдельных ее членов с призывом отложить внесение поправок, Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 321-ФЗ 11 января 2009 года вступил в силу. Данным законом, наряду с повышением верхнего предела наказаний за ряд преступлений против общественной безопасности и порядка управления (необходимость которого сама по себе не является очевидной), предусматривается внесение в положения УПК РФ изменений, исключающих рассмотрение обвинений в этих преступлениях с участием присяжных заседателей. Наказания в виде лишения свободы на срок до 20 лет и пожизненного лишения свободы будут назначаться без учета мнения представителей общества.

Палата находит данную поправку недемократичной и не соответствующей духу Конституции РФ. Проекты подобного содержания уже неоднократно вносились в Государственную Думу ранее, но не встречали одобрения профильных комитетов. В заключении Комитета Государственной Думы по безопасности от 15 июня 2006 года № 80/3 по проекту федерального закона № 275796-4 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», в котором предлагалось исключить из подсудности суда присяжных только обвинения по ст. 205, 205.1, 209, 278, 279 УК РФ, совершенно справедливо указывалось: «...следует обратить внимание на то, что в соответствии со статьей 343 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации присяжные заседатели выносят вердикты о виновности или невиновности обвиняемого, но не выносят приговоров. При этом судьба вердикта зависит в первую очередь от качества обвинения и степени доказанности вины подсудимого. Участие присяжных заседателей в отправлении правосудия предусматривается частью 2 статьи 20, частью 2 статьи 47 и частью 4 статьи 123 Конституции Российской Федерации и является гарантией соблюдения прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Учитывая, что проект федерального закона № 275796-4 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный Парламентом Кабардино-Балкарской Республики, противоречит концептуальным основам действующего конституционного и уголовно-процессуального законодательства, Комитет Государственной Думы по безопасности не поддерживает указанный законопроект и рекомендует Государственной Думе отклонить его при рассмотрении в первом чтении» (заключение Комитета Государственной Думы по безопасности от 15 июня 2006 года № 80/3 по проекту федерального закона № 275796-4 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»).

Данное заключение было подписано председателем Комитета В. А. Васильевым, который теперь, спустя два года, внес от собственного имени аналогичный и даже более широкий по кругу изымаемых обвинений законопроект. В пояснительной записке к нему не указывается, как именно изменились с 2006 года концептуальные основы конституционного и уголовно-процессуального законодательства либо их понимание членами Комитета.

Хотя Палата всегда последовательно выражала поддержку суду присяжных и искренне одобряла его широкое распространение по территории России в 2002–2004 годах, она сознает, что сам по себе вопрос о сравнительной ценности этого института в ряду прочих форм судопроизводства остается дискуссионным. Многие весьма авторитетные юристы по различным соображениям возражают против него, мировая практика также неоднозначно подходит к определению категории дел, которые должны передаваться на рассмотрение с участием присяжных. Находя саму идею сокращения подсудности суда присяжных нецелесообразной, Палата в то же время приветствовала бы широкое и открытое общественное обсуждение этой инициативы.

Разделяя стремление Правительства к пресечению и предупреждению терроризма, полагаем, что каждый обвиняемый в совершении таких преступлений должен быть признан виновным в их совершении в соответствии с законом. Даже для целей борьбы с терроризмом неосновательное оправдание отдельных преступников гораздо менее опасно, чем отсутствие у общества уверенности в том, что каждый, кто осужден за такое преступление, действительно виновен. Такую уверенность способен, хотя и не всегда, обеспечить суд присяжных, рассматривающий дела в открытом заседании. Рассмотрение дела в закрытом заседании, без участия присяжных, неизбежно порождает сомнения в обоснованности обвинительного приговора.

Протест вызывает как образ действий авторов законопроекта, так и некоторые высказывания на этот счет. То, что проект, затрагивающий важнейшие конституционные права граждан – на жизнь, свободу, справедливое рассмотрение дела в установленном порядке законным составом суда – внесен, одобрен Комитетом и принят в первом чтении без сколько-нибудь широкого предварительного обсуждения, уже стало обыкновением. В обоснование необходимости изъятия соответствующих дел из подсудности суда присяжных, авторы проекта ссылаются на участвовавшие в южных регионах России факты «вынесения коллегиями присяжных заседателей оправдательных вердиктов или обвинительных вердиктов с указанием о снисхождении в отношении подсудимых – установленных следственными органами членов незаконных вооруженных формирований и организованных преступных сообществ, осуществлявших террористическую и иную преступную деятельность на территории России» (пояснительная записка к законопроекту № 123532-5 // СПС «КонсультантПлюс»).

При этом предполагается устранить присяжных от рассмотрения дел не только названных категорий, но и по обвинениям в таких преступлениях, как государственная измена (ст. 275 УК РФ) и шпионаж (ст. 276 УК РФ), по которым в 2007–2008 годах с участием присяжных не было вынесено ни одного оправдательного приговора. Тем самым гражданам России, имеющим в силу ст. 32 Конституции РФ право участвовать в отправлении правосудия, отказано в доверии авансом, даже без видимого повода к недовольству выносимыми ими вердиктами. Такое отношение к собственным гражданам умаляет достоинство парламента и не может быть принято гражданским обществом, независимо от оценки по существу самих изменений. Предусудительно и то, какими мотивами руководствовались инициаторы законопроекта. В день слушания законопроекта в первом чтении один из депутатов инициаторов публично заявил: «Мы так спешим и торопимся, потому что я знаю, что сейчас, в ближайшее время, будет рассматриваться один процесс, проходить в суде, на котором не исключено, что при той системе, которая существует, террористы могут выйти на свободу. <...> О нем я пока говорить не буду, наступит время – вы о нем узнаете» (см.: <http://www.gazeta.ru>; <http://pda.pegnum.ru>). Тем самым открыто признано, что инициатива внесения поправок связана со стремлением парламента повлиять на ход и результат рассмотрения конкретного уголовного дела. Если это действительно так, то ничего, кроме резкого осуждения, такая мотивация вызывать не может.

Авторы законопроекта характеризовали вынесение вердиктов о снисхождении «установленным следствием террористам» как негативный результат деятельности суда присяжных, наряду с оправдательными приговорами. Между тем, вынесение в отношении лица, признанного виновным по ст. 205 УК РФ, вердикта о снисхождении позволяет суду назначить ему наказание в виде 20 лет лишения свободы. Ни за одно из преступлений, перечисленных в УК РФ, пожизненное лишение свободы не предусмотрено в качестве альтернативной меры наказания. Эта мера предусмотрена только как исключительная и применяемая в случаях совершения наиболее тяжких по

характеру и последствиям деяний из тех, что подпадают под состав данного преступления. Согласно тем же статистическим данным, в 2007 году к пожизненному лишению свободы были осуждены 68 человек, причем только один из них – за совершение террористического акта (60 осуждены за убийства, семь – за посягательство на жизнь сотрудников правоохранительных органов). Палата выражает глубокое сожаление по поводу принятия указанных поправок, равно как и надежду, что в обозримом будущем эти неудачные новеллы будут, в свою очередь, пересмотрены законодателем.

Весь исторический опыт показывает, что законодатель не способен самостоятельно провести грань между теми преступными деяниями, за совершение которых в каждом случае должно применяться лишение свободы, и всеми прочими. «Не способен» в данном случае означает как то, что одними законодательными средствами попросту невозможно недвусмысленно, без зазора для судебного усмотрения, отделить одно от другого, так и то, что любая разграничительная линия, основанная на буквальном понимании закона, неизбежно оказывается далекой от оптимума, не отвечающей ни идее гуманизма, ни целям эффективной (то есть реальной, а не демонстрируемой в виде валовых показателей судимости) борьбы с преступностью. Попытки выполнить первую из этих задач неизменно имеют вид жесткой кодификации уголовного права с абсолютно определенными санкциями. Но эта идея неоднократно на практике доказывала свою несостоятельность и в настоящее время не реализуется ни в одном из развитых государств.

### **Возможность расширения подсудности суда присяжных как альтернатива ее сокращению**

Как сообщает пресс-служба Общественной палаты РФ, в ходе обсуждения на круглом столе 22 декабря 2008 года поправок в УПК РФ, сокративших подсудность суда присяжных, их инициатор – председатель Комитета Государственной Думы по безопасности высказался в пользу включения в подсудность суда присяжных «дел о коррупции и взяточничестве» (см.: <http://www.oprf.ru>).

Как уже отмечалось, Палата считает желательным предоставление подсудному права на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей по как можно более широкому кругу дел. Право обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных, равно как и право граждан участвовать в отправлении правосудия не должны ставиться в зависимость от соображений удобства порядка государственного управления. Изменения такого рода, безусловно, заслуживают поддержки.

Вместе с тем, Палата обращает внимание на то, что круг дел, подсудных суду с участием присяжных заседателей, как до вступления в силу изменений от 5 декабря 2008 года, так и в настоящее время, определен без четкой системы. В него входят наряду с квалифицированным убийством (ч. 2 ст. 105 УК РФ) такое преступление, как неуважение к суду (ст. 297 УК РФ), не предполагающее даже лишения свободы, а также еще целый ряд преступлений небольшой и средней тяжести. Кроме того, любое преступление, помимо специально изъятых упомянутым законом, может оказаться на рассмотрении суда присяжных по совокупности обвинений, наряду с другим, в котором обвиняется данное лицо.

Причина в том, что при установлении порядка работы суда присяжных в УПК РФ 2001 года законодатель механически приравнял сферу его деятельности к подсудности судов республик, краев, областей и т. д., ориентируясь при этом как на опыт предшествовавшей деятельности суда присяжных в девяти регионах, так и на организационно-финансовые условия. Концепция судебной реформы в РСФСР (постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»), согласно которой первоначально предусматривалось введение суда присяжных в России, исходила из того, что по примеру США присяжные будут участвовать в работе судов начиная с городского (районного) уровня. Но при принятии Закона РФ от 16 июля 1993 года, учитывая экспериментальный характер новеллы и скудные материальные ресурсы, было решено ограничиться привлечением присяжных только в областные суды.

Мировая практика тех государств, в которых действует суд присяжных (сегодня их более 30, включая Россию, США, Великобританию, Канаду, Австралию, Новую Зеландию, Испанию и др.) признает различные способы решения вопроса о том, будет ли конкретное дело рассмотрено с участием присяжных или без них. В Испании, чья правовая система стоит ближе других к российской, суд присяжных также действует при судах регионального уровня (*audiencia provincial*), рассматривая при этом те и только те дела, которые прямо отнесены к их подсудности, – все без исключения тяжкие. Действие такой системы облегчается сравнительно небольшими масштабами страны и уровнем преступности. В Шотландии применяется система «плавающей», или «гибридной», подсудности когда одно дело может рассматриваться с присяжными или без них по выбору прокурора, но в последнем случае наказание, назначаемое судом, не может превышать определенного максимума. В США, где суд присяжных наиболее распространен, право на него имеет всякий подсудимый, которому угрожает наказание свыше 6 месяцев лишения свободы или свыше 1000 долларов штрафа. Но при этом до 90% всех уголовных приговоров выносятся на основе соглашения сторон без проведения судебного разбирательства.

Общим принципом является то, что все наиболее серьезные дела (по которым подсудному угрожает наиболее тяжкое наказание) рассматриваются судом присяжных в обязательном порядке или по желанию подсудимого. Ситуация, когда лишение свободы на срок 10 лет и более назначается без участия присяжных, – не нормальна. Нарушение законодателем принципа учета потенциального наказания как критерия подсудности присяжных провоцирует различного рода злоупотребления. Российские юристы конца XIX – начала XX века критически отзывались о явлении, получившем название «коррекционализация». Сам термин происходит от французского названия *tribunal correctionnelle* – «исправительный суд», т. е. низшего звена судебной системы, в котором уголовные дела разбирались судьей единолично, в отличие от ассизного суда, где действовал суд присяжных. В первую очередь под коррекционализацией подразумевалось недобросовестное поведение полиции и прокуратуры, своего рода злоупотребление процессуальными полномочиями, когда квалификация преступного деяния намеренно занижалась с целью избежать попадания дела в ассизный суд к присяжным. Например, деяние, представлявшее собой с точки зрения закона кражу со взломом, вменялось обвиняемому как простая кража, что переводило дело в подсудность исправительного суда.

В настоящее время органы, осуществляющие уголовное преследование, судя по наблюдениям, нередко пользуются тем же приемом, квалифицируя убийство (которое по тем или иным квалифицирующим признакам должно быть отнесено к ч. 2 ст. 105 УК РФ) как причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (ч. 4 ст. 111 УК РФ). Даже судебная статистика отражает подобную тенденцию: можно отметить, что в период введения суда присяжных в большинстве регионов России (2003–2004 годы) количественное соотношение между обвинительными приговорами, вынесенными по ч. 2 ст. 105 и по ч. 4 ст. 111 УК РФ, изменилось в пользу последних.

Очевидно, что предпринимаемое ныне сокращение сферы применения суда присяжных производится, помимо прочего, с убежденно-

стью в том, что это не более чем одна из существующих форм судопроизводства, инструмент в руках законодателя, который для одних категорий дел подходит больше, чем для других. Такой подход не учитывает, что право на суд с участием присяжных заседателей составляет важную гарантию прав подсудимого, повышает его защищенность от необоснованного осуждения. Потребность в указанной гарантии тем выше, чем серьезнее характер обвинения и тяжелее потенциальное наказание.

Исходя из сказанного, Палата полагает целесообразным рекомендовать законодателю расширить, по сравнению с существующим, круг дел, подлежащих рассмотрению с участием присяжных заседателей. Необходимо обеспечить рассмотрение в таком порядке, по крайней мере, всех дел по обвинению в убийстве (ч. 1 ст. 105 УК РФ) и нанесении тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть потерпевшего по неосторожности (ч. 4 ст. 111 УК РФ). Исходя из существующих организационных условий, отраженных в ч. 3 ст. 30 УПК РФ, это потребовало бы перенесения рассмотрения этих категорий дел в суды областного уровня, поскольку участие присяжных заседателей в рассмотрении дел районными судами не предусмотрено. Безусловно, это было бы затруднительно ввиду сложностей организационного характера. Однако можно вспомнить опыт дореволюционной России, позволявший приблизить деятельность суда присяжных к месту совершения преступления: выездные заседания окружных судов проводились судьями окружного суда в уездных городах с участием присяжных, набранных в данном уезде. Вне всякого сомнения, государство в силах изыскать возможности для обеспечения соответствующих материальных условий для рассмотрения дел с участием присяжных заседателей. Кроме того, такой подход позволяет снизить остроту существующего дисбаланса между числом присяжных из столицы субъекта Федерации и из остальных районов, являющихся по вызову в заседания. Практика показывает, что в настоящее время подавляющее большинство граждан, проживающих вне места расположения суда, не является по вызову из-за трудностей проезда, что нарушает принцип равенства граждан по отношению к участию в отправлении правосудия, с учетом трактовки этого права Конституционным Судом РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2006 года № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона “О военных судах Российской Федерации”, Федеральных законов “О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации”, “О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации” и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К. Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда»).

### **Недостатки «лестницы наказаний» вызывают избыток репрессии**

Поскольку внесение законопроекта, направленного на общую либерализацию уголовного законодательства, публично обещано Президентом Российской Федерации, Палата не находит нужным выступать с конкретными рекомендациями по изменению конструкции и санкций отдельных составов преступлений. Несомненно, на этот счет может быть сказано очень многое. Общее мнение Палаты таково, что необходимо радикальное смягчение ответственности ряда составов УК РФ, последовательная дифференциация насильственных преступлений и их отделение от всех иных; введение административной преюдиции; смягчение ответственности лиц, чья роль в совершении преступления менее активна. Целесообразно перевести ряд преступлений из категории тяжких в категорию средней тяжести, исходя из реально наступивших общественно опасных последствий. Диапазон тех видов наказания, которые суд может назначить в качестве альтернативы лишению свободы, следует расширить. Шире могли бы использоваться экономические санкции.

Палата считает необходимым именно сейчас привлечь внимание общества к проблеме несовершенства системы наказаний в целом, от чего зависит возможность назначения справедливого (а не только законного) наказания каждому осужденному.

Под «лестницей» или «шкалой» наказаний традиционно понимается ранжирование предусмотренных уголовным законодательством видов наказаний по их сравнительной тяжести. В большинстве государств европейской правовой традиции, включая Россию, признано, что соответствие между опасностью преступления и тяжестью наказания должно определяться не для каждого вида преступления в отдельности, а на основании некой общей системы.

К сожалению, реализация такого подхода в УК РФ 1996 года оказалась неполной, а последующие изменения внесли еще большую неопределенность.

Смертная казнь, первоначально предусмотренная ст. 59 УК РФ как исключительная и высшая мера наказания, фактически устранена из правоприменительной практики, хотя и остается в законодательстве, делая неопределенным уголовно-правовой и конституционный статус пожизненного лишения свободы как наиболее суровой из оставшихся мер наказания. Такие наказания, как ограничение свободы и арест, предусмотренные в качестве более мягкой альтернативы лишению свободы, в нарушение ст. 4 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» так и не реализованы на практике. Как показывает судебная статистика, такие относительно мягкие виды наказаний, как штраф, обязательные и исправительные работы, применяются судами к осужденным в большинстве случаев. В 2007 году из 916 тыс. осужденных наказание в виде штрафа назначено 12,8% осужденных, исправительные работы – 4,6% осужденных, обязательные работы – 4,1% осужденных. Вопрос о том, насколько целесообразным было преследование соответствующих нарушений в уголовном, а не в административном порядке, с учетом всех процессуальных и судебных расходов, остается открытым.

Несомненно, однако, что значительное преобладание в структуре судимости лишения свободы, как реального (32,8% в 2007 году) так и условного (42%), свидетельствует о неправильном определении законодателем относительной строгости санкций. «Пирамида наказания» оказывается перевернутой, один и тот же вид наказания, хотя и на разные сроки, с разным режимом отбывания и в разных исправительных учреждениях, назначается людям, совершившим несопоставимые по тяжести деяния. Из всех факторов, влияющих на избыток репрессии, этот наиболее серьезен. Такое положение может, отчасти, объясняться подавляющим преобладанием в структуре судимости кражи (различные части ст. 158 УК РФ), за которую ежегодно осуждается около 300 000 человек. Кража является одним из тех преступлений, которые традиционно рассматриваются и общественной моралью, и законом как заслуживающее наказания в виде лишения свободы. Тем не менее, без пересмотра установок в этой части, добиться заметного сокращения числа заключенных не удастся, тем более в условиях ожидаемого падения уровня жизни и роста безработицы на фоне экономического спада.

Неся свою долю ответственности перед обществом за ситуацию в уголовно-правовой сфере в целом, Палата не может примириться с положением, сложившимся в этой области. Палата призывает незамедлительно и независимо от иных преобразований внести изменения в положения уголовного законодательства, закрепляющие иную, чем предусмотрено гл. 9 и 10 УК РФ, а также ст. 15 УК РФ, систему наказаний. Вопреки мировой практике, ст. 15 УК РФ определяет не виды применяемых наказаний в зависимости от категории тяже-

сти преступления, а, наоборот, категорию тяжести в зависимости от максимума наказания. На опрометчивость такого подхода указывалось неоднократно. Нелепо рассматривать в качестве преступлений небольшой тяжести деяния, за которые предусмотрено лишение свободы, и еще труднее понять, почему за преступление небольшой тяжести можно отправлять человека в заключение. То же самое, хотя и в меньшей степени, относится и к преступлениям средней тяжести.

Современный мировой опыт, как и российский дореволюционный, располагает к разделению видов наказаний между категориями преступлений, с тем чтобы лишение свободы применялось только за наиболее опасные деяния, преимущественно насильственные преступления. Следует иметь в виду, что пребывание в местах лишения свободы само по себе является фактором, снижающим возможность полноценной ресоциализации человека, его возвращения к нормальной жизни после отбывания наказания. В тех случаях, когда характер преступления предполагает не изоляцию лица от общества (и общества от лица) на максимально оправданный с учетом соображений гуманности срок, а предупредительное воздействие на виновного, время, проведенное им в заключении, не должно превышать 6–18 месяцев.

Следует предусмотреть широкие возможности для раннего условно-досрочного освобождения, главным критерием для которого должна служить только оценка компетентным органом (предпочтительно — независимой комиссией) изменившейся в результате отбывания наказания общественной опасности осужденного. Не могут быть положены в основу отрицательного решения непризнание осужденным вины в совершении преступления, равно как и формальная характеристика поведения администрацией исправительного учреждения и количество взысканий, которые зачастую налагаются произвольно.

Необходим также режим пробации, при котором освобожденный не предоставляется самому себе впредь до совершения им следующего преступления, а подпадает под постоянный надзор и опеку органов ФСИН. По данным самого ведомства, производственный потенциал пенитенциарной системы составляют 262 федеральных государственных унитарных предприятия, 495 центров трудовой адаптации осужденных, 35 лечебно-производственных, 32 учебно-производственных мастерских, что, при желании, позволяет отчасти решить проблему первоначальной занятости в период пробации. Все это требует серьезного системного пересмотра законодательства, как процессуального, так и уголовно-исполнительного, но не может откладываться дальше без негативных последствий уже в первой половине 2009 года.

Палата уже выступала ранее с докладом, посвященным проблемам обеспечения прав граждан при заключении их под стражу (см.: <http://www.advgazeta.ru>).

В настоящее время существуют все технические условия для того, чтобы такая мера пресечения, как домашний арест, и, возможно, аналогичная ей по содержанию мера уголовного наказания осуществлялись с применением электронных устройств, работающих по принципу сотового телефона. Это позволяет определять местонахождение лица, носящего устройство, с точностью до нескольких десятков метров и контролировать его перемещения, если ему разрешены ограниченные передвижения. Готовые разработки существуют и успешно применяются за рубежом. В значительном числе случаев такие меры позволили бы избежать помещения лица под стражу. Как следует из публичных выступлений руководства ФСИН (см.: <http://www.fsin.su>), соответствующие планы у ведомства имеются и проводятся ограниченные эксперименты, но их полная реализация поставлена в зависимость от окончания работ по внедрению системы спутниковой навигации ГЛОНАСС, что ожидается не раньше 2020 года. Палата хотела бы поддержать ФСИН в данном начинании и вместе с тем призвать ее руководство отдать приоритет внедрению существующих технологий перед разработкой оригинальных, если это грозит затягиванием реализации проекта. Поскольку, с точки зрения социальной динамики, следственные изоляторы образуют с исправительными учреждениями систему сообщающихся сосудов, снижение числа заключенных под стражу значительно облегчило бы общее положение дел в карательной сфере.

### **Восстановление института доследования ставит под угрозу право обвиняемого на защиту**

Хотя Палата крайне негативно оценивает, с учетом их мотивации, изменения, внесенные в ст. 30 УПК РФ, их влияние на состояние правосудия в целом все же не может быть слишком большим, ввиду малочисленности дел, которые это затронет. Гораздо жестче следует оценить поправки, внесенные в ст. 237 УПК РФ Федеральным законом № 226-ФЗ от 2 декабря 2008 года, о возвращении уголовного дела из суда прокурору, а именно исключение из нее частей 2, 4 и 5, обусловливавших временной и ограниченный характер процессуальной активности прокурора и органов предварительного расследования при получении дела из суда. Упразднено пятидневное ограничение по времени для устранения недостатков, снят запрет на производство в этот период следственных действий, получение и использование в дальнейшем новых доказательств. Де-факто этим возвращается к жизни старый институт направления дел из суда на дополнительное предварительное расследование (так называемое «доследование»). Эта мера, по-видимому, вызвана недостаточной компетентностью и подготовкой значительной части работников органов дознания и следствия, неспособных обеспечить правильную подготовку дела к судебному рассмотрению в установленные сроки. Однако способ ее решения, избранный законодателем, чреват дальнейшим ухудшением качества предварительного расследования в масштабах страны.

Ранее, в период действия УПК РСФСР, неоднократно указывалось на несоответствие самой идеологии (а не только конкретной нормативной реализации) института доследования положениям ст. 46, 49 Конституции РФ, ст. 6 Конвенции. Право на судебную защиту прав и свобод лица предполагает, что при недостатках обвинения, в том числе неполноте собранных доказательств («неустранимые сомнения в виновности лица»), суд выносит оправдательный приговор. Возможность произвольного и многократного возвращения дела из суда на дополнительное расследование сводит на нет начало состязательности в уголовном процессе, дает стороне обвинения неограниченное число попыток довести дело до обвинительного приговора. Кроме того, как указывал Конституционный Суд РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положений статей 232, 248 и 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР по запросу Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород»; определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 года № 9-О «По жалобе гражданки Л. Ю. Берзиной на нарушение ее конституционных прав п. 2 ч. 1 ст. 232 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР»), возложение на суд обязанности по своей инициативе восполнять неполноту предварительного расследования само по себе неконституционно. В данном случае формально речь идет не об обязанности, а о праве суда, но существо процедуры направления дела на доследование остается прежним. Есть все основания опасаться, что в скором времени сложится практика расширительного толкования тех оснований к возвращению дела прокурору, которые перечислены в ч. 1 ст. 237 УПК РФ. Таким образом, вероятность вынесения судом оправдательного приговора сократится еще больше, что повлечет дальнейшее усиление уголовной репрессии вместо ее сокращения.



Неправдоподобно низкое число оправдательных приговоров по делам публичного обвинения представляет собой колоссальную проблему, как по своему влиянию на общую репрессивность системы (один из источников избытка репрессии), так и по своему разлагающему воздействию на следственный аппарат и органы дознания. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2005 году судами было оправдано 10,2 тыс. человек на 904 тыс. осужденных; в 2006 году – 8,7 тыс. человек на 910 тыс. осужденных; в 2007 году – 8,5 тыс. на 916 тыс. осужденных; в первые 9 месяцев 2008 года данный показатель составил 5 тыс. оправданных на 685 тыс. осужденных (см.: <http://www.cdep.ru>).

В предшествующие годы, как и на всем промежутке времени, начиная с 1960-х годов, несмотря на все социальные, экономические, государственные изменения, изменения в судоустройстве и процессуальном законодательстве, доля оправдательных приговоров никогда не превышала 2% от всей массы вынесенных приговоров. Это аномально низкий уровень, несопоставимый с положением вещей ни в одном из развитых государств. Его невозможно объяснить, как иногда пытаются, надзорной деятельностью прокуратуры, не допускающей к передаче в суд дел, не содержащих достаточных для осуждения доказательств виновности. Подобные, и даже более жесткие, фильтры имеются во всех правовых системах, однако процент оправдательных приговоров там несоизмеримо выше.

Взаимосвязь между долей оправдательных приговоров и качеством правоохранительной деятельности государства в целом не очевидна и до сих пор не до конца осознана российским обществом. Доля оправданий воспринимается как «брак» в работе органов предварительного расследования и государственного обвинения (дела частного обвинения составляют и в ближайшее время будут составлять незначительный процент рассмотренных судом). Однако этот «брак» далеко не всегда может быть поставлен в упрек соответствующим ведомствам, поскольку исход дела зависит не только от их усилий, особенно в условиях состязательного процесса. Каждое дело уникально. Поэтому относительное количество оправданий если и может служить критерием оценки деятельности следствия и прокуратуры, то только косвенным и второстепенным. Очевидно, что «брак» в любом случае неизбежен, поскольку ни один орган не способен работать, не допуская ошибок.

Вместе с тем, доля оправданий является важным показателем адекватности деятельности органов уголовного преследования и суда в совокупности. Малое количество оправдательных приговоров означает заниженную планку требований, предъявляемых судами к качеству предварительного расследования, низкий стандарт обоснованности обвинения (излишне широкое понимание допустимости доказательств, готовность судей мириться с формальными нарушениями требований закона дознавателями и следователями). Это, в свою очередь, создает негативную обратную связь, разлагающе воздействует на процессуальную дисциплину органов предварительного расследования. Если суд систематически выносит обвинительные приговоры, пусть даже обоснованные по существу, на основании недоброкачественно собранных доказательств, то внутриведомственные требования к качеству расследования неизбежно понижаются. Именно это наблюдается сегодня на практике. Очень показательны, что в период введения суда присяжных в большинстве регионов России (2003–2004 гг.) в органах прокуратуры проводились мероприятия по целенаправленному улучшению качества предварительного следствия по тем делам, которые потенциально могли быть рассмотрены с участием присяжных, что равносильно признанию обычного уровня работы следствия недостаточным.

Опасаясь возможных нарушений конституционного права подозреваемых, обвиняемых и подсудимых на защиту при возвращении дела прокурору согласно новой редакции ст. 237 УПК РФ, Палата призывает суды отнестись со всем вниманием к основаниям и последствиям такого возвращения в каждом отдельном случае.

### **Современные стандарты уголовно-правовой политики**

Палата с обеспокоенностью отмечает, что в последнее время участились призывы к пересмотру обязательств, принятых на себя Россией по Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Высказывается недовольство решениями, выносимыми по искам против России Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге, которые якобы носят «предвзятый характер» и ставят под сомнение суверенитет России. Широко известен тот факт, что жалобы против России составляют самую многочисленную категорию среди поступающих на рассмотрение ЕСПЧ (до 25%). Значительная часть этих жалоб подана по поводу нарушений, допущенных в ходе уголовного судопроизводства.

В качестве меры по сокращению числа решений, выносимых ЕСПЧ в пользу заявителей по жалобам против России, предлагается, в частности, создание особой процедуры оперативного пересмотра гражданских и уголовных дел с участием граждан, чьи жалобы были коммуницированы России с перспективой признания их приемлемыми. Палата считает нужным подчеркнуть, что все подобные предложения, притом что на положении отдельных заявителей они могут сказаться положительно, в случае их реализации затруднят общий прогресс в отечественной правоохранительной сфере. Ныне существующая система создает для руководства правоохранительных ведомств стимул, пусть и не всегда эффективный, не допускать нарушения прав граждан в каждом отдельно взятом деле под угрозой применения ЕСПЧ санкций против государства и широкой огласки. Каждое решение, которым Россия признается виновной в нарушении положений Конвенции, служит тем самым не подрыву независимости нашей страны или умалению ее достоинства, а укреплению законности и защите прав личности. Очевидно, что в современном виде судебный и прокурорский надзор (в особенности после образования независимого Следственного комитета и изменения роли прокуратуры на этапе предварительного расследования) не создает достаточно эффективной обратной связи, чтобы препятствовать массовым нарушениям при осуществлении уголовного преследования. Поставленная на законодательную основу практика регулярного «погашения» производства по жалобам в ЕСПЧ путем пересмотра дел отдельных заявителей уменьшила бы непосредственное влияние международных стандартов в сфере уголовного судопроизводства на российскую правоохранительную систему. В перспективе это может привести только к росту числа нарушений и количества подаваемых жалоб, что образует порочный круг.

Палата также вынуждена отметить, что в области соблюдения международно-правовых стандартов уголовного права и судопроизводства нашей страной до сих пор, к сожалению, достигнуто немного. Как отмечалось выше, процент оправдательных приговоров катастрофически низок; широкая практика пересмотра в порядке надзора вступивших в силу приговоров и иных решений подрывает действие принципа правовой определенности и *res judicata* (см., например: Совет Европы. Комитет Министров. Предварительная Резолюция ResDH (2006) 1 «О нарушении принципа правовой определенности процедурой пересмотра дел в порядке надзора в гражданском судопроизводстве в Российской Федерации – принятые общие меры и остающиеся вопросы в свете постановлений Европейского суда по правам человека по делу Рябых (24 июля 2003 года) и делу Волкова (5 апреля 2005 года) // <http://law.edu.ru>).

Принятие судами решений о заключении граждан под стражу и иных ограничениях их прав осуществляется без соблюдения предусмотренных Конвенцией гарантий. Имеет место «сращивание» следственного и оперативно-розыскного аппаратов. Изменения в уголовное законодательство периодически вносятся под влиянием той или иной «кампании» (например, борьбы с терроризмом, с отмыванием капиталов и др.), причем затрагиваются законные интересы широкого круга граждан. По убеждению Палаты, хотя все эти проблемы, в конечном счете, и должны быть решены внутрисударственными средствами, без эффективного контроля со стороны ЕСПЧ, подкрепленного действительными санкциями, данный процесс растянется на гораздо более длительный срок.

Уголовно-правовая политика в Российской Федерации должна соответствовать международным правовым стандартам. В связи с этим она нуждается в коррекции с учетом многочисленных решений ЕСПЧ в адрес Российской Федерации и других европейских стран. Необходимо провести специальную независимую экспертизу всех ситуаций, которые повлекли вынесение решений ЕСПЧ не в пользу Российской Федерации. Вынесения многих из них можно было бы избежать, если бы наши следственные и судебные органы в полной мере учитывали позицию адвокатского корпуса.

\*\*\*

Палата не находит необходимым давать здесь специальную оценку эффективности деятельности правоохранительных органов по пресечению и раскрытию преступлений, исходя из убеждения, что эта эффективность в большей мере определяется организационными мероприятиями руководства отдельных ведомств, чем централизованным правовым регулированием. Проблемы коррупции как системного фактора, хотя и превышают по силе негативного влияния все те факторы, о которых идет речь в настоящем докладе, также не могут рассматриваться в его рамках, поскольку, очевидно, не могут быть решены средствами уголовно-правовой политики.

Наш общий вывод таков: непродуманное ужесточение наказаний и усиление уголовной репрессии вообще ведет, в конечном счете, к росту преступности, в то время как либерализация, напротив, способствует предотвращению нежелательных социальных последствий. Теоретики данный вывод, как правило, принимают, но население и законодатели при каждой очередной вспышке преступности считают необходимым наказания ужесточать. Между тем, теоретические выкладки делаются и законодательные решения часто принимаются без учета причин преступности, при полном игнорировании социальных условий, политических и психологических факторов, обуславливающих ее динамику. Уголовно-правовая политика, как составляющая политики вообще, не может формироваться вне экономического, социального, идеологического и психологического контекста. К формированию уголовно-правовой политики следует подходить системно, исключив такой подход, когда каждая очередная «кампания» направляет ее в новое русло.

Тем более актуальным представляется сегодня принятие действенных мер по либерализации законодательства в сфере уголовного права, судопроизводства и исполнения наказаний. Если это не будет сделано в ближайшие месяцы, то в течение 2009 года Россию может ожидать стремительный рост числа заключенных, сопровождающийся параллельным ростом преступности, причем эти процессы при неизменных условиях будут только подпитывать друг друга.

И, наконец, последнее. В выступлениях руководителей нашей страны, обращенных к властным структурам, неоднократно высказывалось требование о необходимости повышения качества жизни граждан. Существенное повышение не только уровня, но и качества жизни объявлялось ключевым вопросом государственной политики. Качество самого человека и качество его жизни определяется многими политиками и публицистами как цель общественного развития. Поддерживая данную позицию, считаем необходимым подчеркнуть, что означенные категории предполагают жизнь свободную, безопасную и демократическую. В систему показателей качества жизни людей входит, в том числе, исключение тех негативных явлений, которые имеют место в сфере уголовно-правовой политики; достижение сбалансированных стандартов, надлежащим образом реализующих права и свободы человека и гражданина. Адвокатское сообщество готово внести свою лепту в обеспечение качества правовой жизни, создание необходимых условий юридической защищенности субъектов права, гарантий эффективного действия механизма правового регулирования.