

Сергей Николаевич Шатилов,
врио начальника кафедры правовой
подготовки сотрудников ОВД
Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД
России, к.ю.н., доцент

Профилактическая деятельность суда в форме законодательной инициативы

Основным условием для эффективной борьбы с преступностью в России является развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан. В связи с этим в Указе Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 «О стратегии национальной Российской Федерации до 2020 года» указывается на совершенствование национальной системы защиты прав человека путем развития судебной системы и законодательства¹. В свою очередь, именно в результате анализа накопленного опыта судебной деятельности (судебной практики), можно сделать выводы о состоянии и эффективности действующего законодательства в области борьбы с преступностью и ее предупреждения, а также наметить основные направления по его совершенствованию. В этом случае значение приобретает право высших судебных органов на законодательную инициативу по вопросам совершенствования и устранения пробелов в области правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью и ее предупреждения.

Несмотря на указанное профилактическое значение института законодательной инициативы высших судебных органов, в современной криминологической науке недостаточно исследований, непосредственно касающихся вопросов содержания и реализации данной формы профилактической деятельности суда. Поэтому попытаемся устранить данный пробел.

Во-первых, в русском языке слово «инициатива» (от лат. *initiativus* – начинать) означает как предложение, выдвинутое для обсуждения².

В юридической литературе принято считать, что законодательная инициатива, очевидно, требуется там, где возникла потребность в регулировании вида категорий общественных отношений, где действующий закон не регулирует их с достаточной полнотой, а возникающий вопрос касается всей совокупности и важнейших сторон вида общественных отношений. В связи с этим законодательная инициатива понимается как возможность вносить в законодательный орган законопроекты, то есть предварительные тексты зако-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2013).

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 250.

нов³. Ему корреспондирует обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии таких законопроектов к рассмотрению.

Во-вторых, законодательная инициатива судебных органов является правомерным способом прямого влияния судебной практики на законотворчество⁴. Это связано с тем, что, несмотря на конституционный принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, органы последней в состоянии оказывать влияние на законодательный процесс, в частности, при осуществлении Конституционным Судом РФ, Верховным судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ, принадлежащего им права законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции РФ). Право законодательной инициативы данных высших судебных органов может быть реализовано путем обращения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Иными словами, конституционный принцип разделения властей в том виде, в каком он закреплен в Конституции РФ, не препятствует распределению определенных прав, в силу их юридической природы, между органами другой власти. «Подобное распределение, – справедливо считает В.Ф. Кириллов, – служит гарантией от разрыва между властями, способствует формированию действенного равновесия, баланса властей, является частью механизма их взаимодействия»⁵.

В-третьих, Конституция РФ не дает прямого ответа на то, какие вопросы находятся в ведении высших судебных органов применительно к реализации ими права законодательной инициативы.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что на практике ст. 104 Конституции РФ толкуется максимально широко, при этом признается, что названные суды вправе вносить законопроекты по всем вопросам, имеющим отношение к их деятельности⁶. Другими словами данные высшие судебные органы в ходе своей деятельности обязаны контролировать действие применяемых законов РФ, выявлять их недостатки, определять пути их улучшения и на этой основе вносить предложения по совершенствованию законодательства. Так, например, Верховный Суд РФ обладает правом законодательной инициативы практически по всем отраслям законодательства, перечисленным в п. «о» ст. 71 и п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, так как он применяет нормы всех этих отраслей законодательства.

В-четвертых, согласно ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу РФ, поскольку именно к компетенции этой палаты отнесено принятие федеральных законов. Функции другой палаты – Совета Федерации – состоят в последующем рассмотрении принятых Государственной Думой законов, их одобрении или неодобрении.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 317.

⁴ Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. 2004. № 8. С. 16.

⁵ Кириллов В.Ф. Место судебной власти в системе разделения властей // Проблемы философии права и государства: сб. ст. Тюмень, 2000. С. 14.

⁶ См.: Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четверин. М., 1997. С. 437–438.

Между тем, внесению высшими судами законопроекта в законодательный орган предшествует весьма продолжительная работа по его подготовке. Эта работа основана на обязательном учете результатов изучения и обобщения судебной практики нижестоящих судов, которые и предоставляют информацию в высшие суды о недостатках тех или нормативных актов или существующих пробелах в праве. В этом, как нам видится, и состоит основной профилактический смысл института законодательной инициативы⁷.

Вносимый законопроект в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ должен сопровождаться: необходимыми обоснованиями, включая финансово-экономическое, когда его реализация требует дополнительных материальных затрат; перечнем нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона, и т. д. Если законопроект отвечает всем предъявляемым к его оформлению требованиям, он регистрируется и Советом Государственной Думы передается для предварительного рассмотрения в один или несколько комитетов, согласно их предметной компетенции. Обеспечивается заблаговременная рассылка законопроекта депутатам Государственной Думы. Завершением стадии законодательной инициативы является решение вопроса о включении проекта закона в повестку дня очередного заседания Государственной Думы⁸.

В-пятых, как показал проведенный нами опрос 6 федеральных судей и 6 мировых судей г. Тюмени, установленная в статье 104 Конституции РФ процедура внесения законопроектов в Государственную Думу РФ сводит на нет почти любую законодательную инициативу, как Верховного суда РФ, так и Высшего Арбитражного Суда РФ. Действительно, большинство законопроектов, внесенных Верховным Судом РФ, находятся на предварительном рассмотрении в комитетах Государственной Думы РФ по несколько лет, а, поэтому, теряют свою актуальность и уже не могут способствовать повышению эффективности борьбы с преступностью в России. Как следствие этого – слабая активность высших судебных органов по реализации права законодательной инициативы. Это подтверждается также исследованиями других ученых-юристов. Так, по данным С.В. Бошно, «количество законопроектов, внесенных этими субъектами, не более 1 % общего объема инициатив. Большая их часть носит учредительный характер в области судебной системы, значительно реже – по другим предметам правового регулирования»⁹. При этом С.В. Бошно замечает, что среди них практически нет законов, уточняющих право путем внесения дополнений и изменений в отраслеобразующие законы – уголовный, административный, гражданский кодексы.

В-шестых, в интересах судебной практики вместо законодательной инициативы Верховный Суд РФ вынужден использовать другое свое более

⁷ См. подробнее: Величко А.Н., Шатилов С.Н. Предупреждение преступлений в деятельности суда: монография / под ред. А.В. Шеслера. Тюмень, 2006. С. 200; Деятельность административных органов по противодействию правонарушениям: монография / С.Е. Метелев, И.А. Курьяков, В.В. Лизунов, А.Н. Величко, С.Н. Шатилов. Омск, 2012. С. 295–296.

⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 319.

⁹ Бошно С.В. Влияние судебной практики на законоотворчество // Государство и право. 2004. № 8. С. 17.

эффективное конституционное право – дача разъяснений нижестоящим судам по вопросам применения законодательства при рассмотрении гражданских, уголовных и административных дел.

Разъяснения даются в виде особого акта высших судебных органов – постановления Пленума Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ, а также основываются на обобщении судебной практики и решений, принятых по рассмотренным данными высшими судами делам. Такие постановления публикуются в официальном издании для всеобщего сведения, а также направляются непосредственно нижестоящим судам. Так, например, на разъяснение вопросов профилактической деятельности суда направлено постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 1 сентября 1987 года № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений» (в ред. от 21.12.1993 г. и 06.02.2007 г.)¹⁰. Кроме того, некоторые аспекты профилактической деятельности суда затрагиваются как в постановлениях Верховного суда РФ по конкретным уголовным делам¹¹, так и научных исследованиях ученых-юристов¹².

В-седьмых, в связи с принятием Конституции РФ 1993 года вновь возникли вопросы о юридической природе постановлений и разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, их роли для деятельности (в том числе профилактической) судов общей юрисдикции.

Проблема состоит в том, что Конституция РФ сохранила право Верховного Суда РФ давать разъяснения по вопросам практики судов общей юрисдикции, но без указания на то, что такие разъяснения являются «руководящими» (ст. 126). Точно таким же правом наделил Верховный Суд РФ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (в ред. от 25.12.2012 г. № 5-ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 5 ст. 19)¹³. Отсюда на практике и в научных кругах возник вопрос: какой характер носят разъяснения Пленума Верховного Суда РФ для судов общей юрисдикции – руководящий (обязательный) или рекомендательный? Кроме того, в случае признания данных разъяснений руководящими возникает и другой вопрос: можно ли признавать постановления Пленума Верховного Суда РФ источниками права?

¹⁰ См.: Сайт Верховного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsrfl.ru/> (дата обращения: 18.05.13).

¹¹ См., напр.: О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних (п. 44): пост. Пленума Верховного Суда РФ от 01 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 09.02.2012 г.) // Рос. газ. 2011. 11 февр.; О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (п. 22): пост. Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 5 (в ред. от 06.02.2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2002. № 5. С. 5; 2007. № 5. С. 13-25; и др.

¹² См., напр.: Величко А.Н., Шатилов С.Н. Профилактическая деятельность суда в форме вынесения частных определений (постановлений) и контроля за их исполнением // Рос. судья. 2007. № 8. С. 30-33; Величко А.Н., Шатилов С.Н. Особенности деятельности российского суда по предупреждению преступлений в современных условиях // Рос. судья. 2008. № 1. С. 30-33; и др.

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2013).

Относительно обозначенных вопросов в юридической литературе мнения ученых-юристов и самих судей разделились на прямопротивоположные.

Одни из них не считают постановления Пленума Верховного Суда РФ источниками права, а также настаивают на рекомендательном характере разъяснений таких актов судебного толкования. Наиболее последовательно эту точку зрения защищают Т.Г. Морщакова и В.С. Нерсисянц¹⁴. Так, Т.Г. Морщакова считает, что судебное толкование высших судебных органов ничем не отличается от научного (доктринального) толкования и вовсе не является обязательным для нижестоящих судов. Более того, Т.Г. Морщакова полагает, что в случае если обеспечить юридическими средствами какую-либо степень авторитетности истолкования закона, осуществляемым высшими судами, то это будет посягательством на принцип независимости судьи, закрепленный в ст. 120 Конституции РФ.

По мнению академика В.С. Нерсисянца, разъяснения высших судебных органов, как это видно из Конституции РФ (ст.ст. 126, 127), по своему предмету, сфере и смыслу вообще относятся не к правотворчеству, а к отправлению правосудия, к правоприменительной деятельности судов, к их практике¹⁵. При этом В.С. Нерсисянц считает, что эти разъяснения носят лишь рекомендательный характер, так как содержащиеся в них «правила» это никак не новые нормы права, а максимум – рекомендуемые высшими судебными органами правила толкования действующего права с учетом складывающейся судебной практики его применения¹⁶.

В свою очередь другие правоведы считают постановления Пленума Верховного Суда РФ источниками права, а содержащиеся в них разъяснения по вопросам судебной практики признают руководящими, и, поэтому, обязательными для нижестоящих судов. Так, например, еще в 1948 году авторитетный отечественный правовед М.Д. Шаргородский называл источниками уголовного права, кроме уголовного закона, обычай и судебный прецедент, а советский уголовный закон рассматривал лишь основным его источником¹⁷.

По мнению другого известного правоведа Л.С. Явича, из того, что суд – единственный государственный орган, отправляющий правосудие, вовсе не следует, что его деятельность ограничивается исключительно правоприменением. При отсутствии соответствующего закона суд может восполнить про-

¹⁴ См.: Интервью с заместителем Председателя Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой // Законодательство. 1999. № 5. С. 3; Нерсисянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34–42.

¹⁵ Нерсисянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права: сб. ст. М., 2000. С. 111.

¹⁶ Схожая точка зрения отстаивается А.И. Бойко, по мнению которого с принятием Конституции РФ и Федерального конституционного закона 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» институт руководящих разъяснений высших судебных инстанций упразднен и «теперь им принадлежит право обычного, а не императивного толкования» (Бойко А.И. Базовые проблемы уголовно-правового регулирования в XXI в. // Российское уголовное право: традиции, современность, будущее: материалы науч. конф., посвященной памяти проф. М.Д. Шаргородского (к столетию со дня рождения). СПб., 2005. С. 49).

¹⁷ См.: Шаргородский М.Д. Уголовный закон. М., 1948. С. 22.

бел. Кроме того, судебные органы могут выработать новые общие нормы в результате обобщения судебной практики¹⁸.

«Тот факт, – писал профессор Р.З. Лившиц, – что разъяснения Пленумов являются источником права, прямо или косвенно всегда признавался в юридической литературе, тем более он должен быть признан сейчас»¹⁹.

В настоящее время точка зрения о признании постановлений Пленума Верховного Суда РФ источником права, а содержащиеся в них разъяснения руководящими, придерживаются профессор С.А. Иванов, Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, главный консультант Верховного Суда РФ Н.В. Михалева и др.²⁰ В обобщенном виде можно указать на следующие доводы, которые приводятся сторонниками обозначенной точки зрения.

Во-первых, в статье 56 Закона РСФСР от 8 июля 1981 года «О судостроительстве РСФСР» (в ред. от 02.07.2003 г.) закрепляется обязательный характер разъяснений Верховного Суда для нижестоящих судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение.

Во-вторых, нельзя не учитывать близкую аналогию между разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В силу же ст. 13 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1 «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011 г № 4-ФКЗ) разъяснения последнего обязательны для арбитражных судов²¹.

В-третьих, придание разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ обязательного и руководящего характера позволит обеспечить единообразие в толковании и применении судами норм материального и процессуального права. В противном случае возникает вопрос: каким иным образом можно обеспечить единообразное применение уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательств, реализацию принципов законности и равенства граждан перед законом и судом, если не признавать обязательность и руководящий характер разъяснений этих актов судебного толкования? Другой вопрос: в чем смысл деятельности Верховного Суда РФ по разъяснению вопросов судебной практики, если они никого ни к чему не обязывают?

В-четвертых, если бы разъяснения Пленума были не обязательными, то при несоблюдении их у судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций не было бы оснований для отмены и изменения судебных решений нижестоящих судов. Можно сослаться на многие постановления Президиума

¹⁸ Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 140. Заметим, что обобщение судебной практики является одной из основных внепроцессуальных форм профилактической деятельности суда.

¹⁹ См.: Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 9.

²⁰ Иванов С.А. Еще раз по поводу судебных постановлений как источника трудового права // Судебная практика как источник права: сб. ст. М., 2000. С. 113–124; Михалева Н.В. Судебная практика судов общей юрисдикции как источник права (роль судебных постановлений по конкретным делам и разъяснений Пленума Верховного Суда РФ в формировании и обеспечении единства судебной практики) // Там же. С. 131–140; Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 213–214.

²¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2013).

Судебной коллегии по уголовным делам и Кассационной палаты Верховного Суда РФ, в которых в качестве основания отмены или изменения решения суда нижестоящей инстанции указывается на несоблюдение разъяснений Пленума Верховного Суда РФ²². Если разъяснения Пленума не являются источником права, то нижестоящие суды свободны от соблюдения таких разъяснений, однако на практике этого не происходит. Поэтому, в России сложилась судебная практика обязательного учета разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, всеми судами общей юрисдикции в процессе судопроизводства (также считают 100 % опрошенных нами судей г. Тюмени).

В-шестых, необходимо учитывать, что в настоящее время: 1) судебная власть признается в качестве самостоятельной ветви государственной власти; 2) судебная власть приобрела новое полномочие – контроль за правовым содержанием законов и подзаконных актов, которое вытекает из понятия правового государства; 3) судебная система работает в ситуации, когда действующее отраслевое законодательство чрезвычайно отстает от требований жизни, а новое законодательство еще не сформировано. Поэтому, говоря словами Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, «в настоящее время нет четкой грани между нормативно-законодательной и нормативно-судебной системами права»²³.

Представляется, что более убедительной выглядят доводы сторонников отнесения постановлений Пленума Верховного Суда РФ в число источников права, а содержащиеся в них разъяснения к руководящим, то есть обязательным для нижестоящих судов. Более того, по нашему мнению, даже если не называть такие разъяснения руководящими, они все равно играют роль источника права в формальном смысле, аналогичного судебному прецеденту. Иными словами, в этих разъяснениях Верховный Суд как высший судебный орган официально выражает свою позицию по делам, подсудным судам общей юрисдикции, и направляет развитие судебной практики. Это не противоречит независимости судей принципиально больше, чем подчинение их закону. Кроме того, данные разъяснения препятствуют вмешательству местных органов власти в процесс отправления правосудия, а, поэтому, судьям легче противостоять «телефонному праву», ссылаясь на фактически обязательные разъяснения Пленума Верховного Суда РФ.

Таким образом, роль разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики трудно переоценить, поскольку именно они, толкуя закон, устраняют существующие в нем неясности, что позволяет предупредить возможные судебные ошибки, обеспечить правильное и единообразное применение судами уголовного и уголовно-процессуального законодательства. А это, в свою очередь, в наибольшей степени способно положитель-

²² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2001. № 5. С. 16–17.; № 12. С. 11–12; 2002. № 2. С. 16; 2004. № 5. С. 20.

²³ Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 214.

но повлиять на эффективность всей системы предупреждения преступлений в России.