

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ:
ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Сборник статей

Часть II

Москва • 2012

УДК 340
ББК 67.0
А43

А43 Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. (по материалам IV научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенной 29 июня 2012 г.): [в 2 ч.] / под ред. А.В. Бриллиантова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации – М., 2012. – Ч. II. – 131 с.

В сборник включены статьи участников научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшейся 29 июня 2012 г., в которых рассматриваются вопросы прокурорского надзора, уголовного и уголовно-процессуального права.

Для работников органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, а также преподавателей и студентов юридических вузов.

УДК 340
ББК 67.0

©Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2012

Е.В. Курилова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**К вопросу о предмете прокурорского надзора
за исполнением законодательства об административной
ответственности в экологической сфере**

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Данная деятельность органов прокуратуры распространяется на многие правовые отношения, в том числе складывающиеся при исполнении законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В целом же надзор за исполнением законодательства об административной ответственности отнесен рядом ученых, к примеру В. Рохлиным и А. Стукановым, к самостоятельному направлению отрасли прокурорского надзора – надзора за исполнением законов¹. В таком случае следует с ними согласиться, что предмет данного направления надзорной деятельности должен заимствовать основные черты отраслевого предмета.

В научной юридической литературе тем или иным сторонам прокурорского надзора, в том числе вопросам определения понятия предмета прокурорского надзора за исполнением законов, уделялось немалое внимание и ранее. Большой вклад в развитие данного направления внесли такие авторы, как Ю.Е. Винокуров, А.Х. Казарина, А.Ф. Козлов, В.П. Рябцев, В.Б. Ястребов и др.

В ст. 1.1 КоАП РФ закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из названного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В связи с этим в предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере входит исполнение как федеральных законов, так и законов субъектов Федерации.

Несмотря на отсутствие в законе, к совокупности нормативных актов, надзор за исполнением которых осуществляет про-

¹ См.: Рохлин В., Стуканов А. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 8. С. 12.

кура, относятся международные договоры Российской Федерации и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, которые согласно ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы. Причем они имеют приоритетное значение в случаях расхождения с отечественным законодательством. Это актуально с точки зрения надзора в рассматриваемой сфере, поскольку ч. 2 ст. 11 КоАП РФ прямо указывает, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора.

По мнению Ю.Е. Винокурова, несмотря на то что издаваемые Президентом РФ и Правительством РФ акты не упоминаются в Законе о прокуратуре, они не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора, поскольку нередко выполняют роль первичного и единственного источника правового регулирования, так как те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы¹. Не упоминаются в Законе о прокуратуре в качестве субъектов прокурорского надзора и граждане, однако требование об исполнении законов предъявляется и к ним. Поэтому следует выразить солидарность с точкой зрения Ю.Е. Винокурова, согласно которой граждане в случае нарушения ими законов тоже являются субъектами прокурорского надзора и также не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора. Особенно это касается законодательства об административных правонарушениях, где за совершение экологических правонарушений гражданами предусмотрена административная ответственность, а прокурор при осуществлении надзорной деятельности в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Переходя к вопросу определения предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, отметим следующее.

Ранее различными авторами высказывались суждения по вопросу определения в целом предмета надзора за исполнением законов об административной ответственности. Так, А.П. Стуканов под **предметом** прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции понимает *соблюде-*

¹ *Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2010. С. 119.*

ние прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка возбуждения производства об административном правонарушении, административного расследования и рассмотрения дел данной категории, а также законность и обоснованность состоявшихся постановлений¹. И.С. Викторов, ссылаясь на ст. 1, 21 и 26 Закона о прокуратуре, сформулировал предмет названной деятельности прокуроров как *соблюдение Конституции РФ, исполнение требований КоАП РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с КоАП РФ законов субъектов РФ об административных правонарушениях всеми государственными органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях*².

Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере охватывается предметом прокурорского надзора за исполнением законов об ответственности за административные правонарушения, однако является более узкой его частью, поскольку составляет область правоотношений, складывающихся в экологической сфере, под которой нами понимаются вопросы охраны окружающей среды и природопользования, обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, **предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере** является *соблюдение органами и должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы, рассматривать дела об административных правонарушениях и пересматривать постановления и решения по этим делам (за исключением дел, находящихся в производстве суда), исполнять назначенные наказания, Конституции РФ и исполнение законодательства об административной ответственности, состоящего из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях, в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности*.

¹ Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 45.

² Викторов И.С. Надзор за соблюдением законов об ответственности за административные правонарушения. // Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 608.

И.В. Малофеев,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Разумный срок уголовного судопроизводства и его значение при принятии и рассмотрении сообщений о преступлении

Этап принятия и рассмотрения сообщений о преступлении может называться по-разному. С.Б. Россинский называет ее стадией возбуждения уголовного дела, определяя, что это «начальная стадия уголовного процесса, в ходе которой органы дознания и предварительного следствия, получив сведения о совершенном или готовящемся преступлении, устанавливают наличие или отсутствие оснований для производства по уголовному делу»¹. Не вдаваясь в вопросы правильности данной формулировки, для удобства мы будем использовать данный термин для обозначения стадии принятия и проверки сообщения о преступлении.

По мнению ряда авторов, на данной стадии процесса не «действует» принцип разумного срока судопроизводства. Одни полагают, что «начальным моментом» разумного срока является возбуждение уголовного дела², а другие – что началом отсчета разумного срока судопроизводства установлен момент возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица; задержания лица по подозрению в совершении преступления; вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого; составления письменного уведомления о подозрении в совершении преступления³.

Позиция вышеприведенных исследователей, очевидно, основана на понимании разумного срока как права лица, привлекаемого к уголовной ответственности.

Если же рассматривать разумный срок как принцип, гарантирующий обеспечение задач уголовного судопроизводства, в том числе и защиту интересов лиц, являющихся потерпевшими от преступлений, то становится очевидным, что оценке подлежит

¹ *Россинский С.Б.* Уголовный процесс: учеб. для вузов. М., 2009.

² *Гуев А.Н.* Постатейный комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ // СПС «Гарант», 2010.

³ *Апостолова Н.Н.* Разумный срок уголовного судопроизводства // Рос. юстиция. 2010. № 9. С. 65.

период времени, начинающийся с момента получения компетентными органами сообщения о преступлении.

Реализация указанных в ст. 6 УПК РФ целей уголовного судопроизводства предполагает необходимость, во-первых, обеспечения компетентными органами инициативной и полной проверки любых сведений о совершенном преступлении, а во-вторых, обеспечения данной проверки в срок достаточно короткий для признания его разумным. При этом получение сведений о преступлении в данном контексте не должно рассматриваться как одно из сообщений о преступлении, указанном в ст. 140 УПК РФ, т.е. формальный документ, составленный определенным лицом и обладающий необходимыми реквизитами. Сведениями о преступлении в данном случае будет любая поступившая в компетентный орган информация о каком-либо преступлении, независимо от ее источника и полноты. В данном случае представляется важным обеспечение не только своевременной проверки сообщения о преступлении, но и ее инициативного инициирования, т.е. своевременной реализации соответствующим должностным лицом обязанности, предусмотренной ч. 2 ст. 21 и ст. 143 УПК РФ по незамедлительному составлению рапорта об обнаружении признаков преступления и закреплению его следов.

Разумный срок судопроизводства, являясь принципом уголовного процесса, на данной стадии имеет особое значение, являясь в определенном смысле основополагающим принципом.

Как отмечает Е.В. Марковичева, «понятие разумных сроков должно быть применено к стадии не только судебного разбирательства, но и предварительного расследования, поскольку ускорение последнего способствует скорейшему судебному разбирательству, а само требование разумности процессуальных сроков может быть отнесено к одному из принципов эффективной уголовно-процессуальной деятельности»¹. Действительно, понятие «разумный срок», по сути, означает не только количественные, но и качественные характеристики деятельности по осуществлению уголовного преследования – органы уголовного преследования должны действовать не только быстро, но и качественно.

Однако представляется, что и такая позиция требует дополнения. Категория разумный срок судопроизводства полностью применима для регулирования отношений, возникающих как при рассмотрении сообщений о преступлениях, так и при составлении

¹ Марковичева Е.В. международные стандарты разумности сроков производства по уголовному делу // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С.15.

сообщения о преступлении при обнаружении полномочными правоохранительными органами признаков преступления. Как говорилось выше, нарушением принципа осуществления уголовного судопроизводства в разумный срок необходимо признать как факт чрезмерно длительного рассмотрения сообщений о преступлении, так и факт нарушения обязанности, вытекающей из положений ч. 2 ст. 21 и ст. 143 УПК РФ по незамедлительному составлению рапорта об обнаружении признаков преступления и закреплению его следов.

Вместе с тем в случае со стадией возбуждения уголовного дела оцениваться должна не столько быстрота действий соответствующих должностных лиц, сколько их эффективность.

Во-первых, потому, что временные рамки, в течение которых проводится данная проверка, как правило, не столь велики и принцип разумного срока судопроизводства представляет собой требование не только быстроты выполнения определенных мероприятий, но и качества их выполнения. В этом смысле можно сказать, что разумный срок судопроизводства есть категория, наиболее полно отражающая диалектическое единство количественно-качественных измерений.

Во-вторых, утверждение о том, что успех раскрытия и расследования преступления напрямую зависит от быстроты закрепления его следов, в криминалистике является аксиомой¹. Причем данный подход основан не только на достижениях отечественной науки, но и соответствует международно-правовой практике. К примеру, Европейский Суд по правам человека в решении по делу Трубников против Российской Федерации, Михеев против Российской Федерации и ряде других прямо указывает на такой признак эффективного расследования, как незамедлительность его начала. Стадия принятия или составления сообщения о преступлении по времени наиболее близко расположена к моменту совершения преступления, поэтому в рассматриваемой нами стадии процесса временные рамки имеют наиболее важное значение для обеспечения самого правосудия, в первую очередь – раскрытия преступления.

В-третьих, неполное или некачественное проведение «доследственной проверки», как правило, влечет за собой череду отмен итоговых для данной стадии решений (постановление о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголов-

¹ См. напр.: *Криминалистика: учеб. для вузов* / под ред. Р.С. Белкина. М., 2000. С. 509; *Криминалистика: учебник* / под ред. Е.П. Ищенко. М., 2006. С. 124.

ного дела), что, безусловно, отдаляет сроки принятия окончательного решения по сообщению о преступлении, нарушая принцип разумного срока судопроизводства.

Таким образом, можно сделать следующие выводы о сущности разумного срока на стадии возбуждения уголовного дела:

1. Разумный срок судопроизводства на данной стадии есть требование не только и не столько к количественным характеристикам исследования обстоятельств дела, сколько требование к их качественным характеристикам, т.е. требование эффективного производства процессуальных мероприятий.

2. Нарушение разумного срока судопроизводства на данной стадии процесса в отдельных случаях может иметь место и тогда, когда фактическая, календарная продолжительность дела незначительна, однако как перечень проведенных органами дознания и следствия мероприятий по закреплению следов преступления, так и их интенсивность не соответствовали принципу разумности. В данном случае, как представляется, имеет место исключение из предусмотренного ч. 3 ст. 6¹ УПК РФ правила о четырех критериях разумности срока производства, так как общая продолжительность производства по делу может вообще не иметь значения для определения разумного срока уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела.

Кроме того, совершенно очевидно, что как неполно проведенная проверка, так и необоснованно принятое по ее результатам решение с точки зрения временных характеристик является не чем иным, как «затягиванием» принятия решения, отвечающего требованиям достижения целей судопроизводства, указанных в пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ.

Таким образом, обеспечение разумного срока судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела есть:

обеспечение незамедлительной регистрации каждого сообщения о преступлении;

обеспечение полноты проведения проверки данного сообщения;

обеспечение своевременности выполнения поверочных мероприятий;

обеспечение законности и объективности решения, принятого по результатам проверки сообщения о преступлении.

Сам принцип разумного срока судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела по объему полностью тождествен таким принципам, как принцип всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, предусматривавший

ст. 20 УПК РСФСР 1960 г. В УПК РФ данный принцип фактически отсутствует. Правда, ч. 2 ст. 21 УПК РФ закрепляет, что «в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления». Однако в данной норме принцип полноты и всесторонности закреплен косвенно и в несколько «сжатом» по сравнению со ст. 20 УПК РСФСР 1960 г. виде, так как он закрепляет лишь обязанность соответствующих должностных лиц выполнять определенные действия, но содержит требования к эффективности таковых. В связи с этим можно лишь отчасти согласиться с позицией Н. Солнцевой в том, что положение о всесторонности, полноте и объективности исследования обстоятельств дела в связи с принятием УПК РФ изменило свою форму, но не содержание¹. Фактически в УПК РФ отсутствуют нормы, закрепляющие требование не только активности (что содержится в ч. 2 ст. 21 УПК РФ), но и полноты действий органов уголовного преследования. Только с появлением в УПК РФ ст. 6¹, можно косвенно говорить о законодательном закреплении принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

М.В. Маматов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Взаимодействие прокуратуры и СМИ в первое десятилетие послевоенного времени (1945 – 1956 гг.)

По прошествии военного лихолетья настала пора мирного государственного устройства. В связи с этим на состоявшемся по инициативе Прокуратуры РСФСР в сентябре 1945 г. в г. Москве совещании начальников отделов общего надзора прокуратур 29 крупнейших краев, областей и городов республиканского значения к

¹ Солнцева Н. Принцип-невидимка в уголовном судопроизводстве // Законность. 2003. № 5. С. 38.

обсуждению были представлены вопросы о мерах по повышению уровня работы по общему надзору в послевоенных условиях. Выступивший на совещании Прокурор СССР К.П. Горшенин поставил перед работниками прокуратуры задачи, вытекающие из новой, послевоенной обстановки, заметив, что точек приложения усилий стало больше: если во время войны ряд вопросов невольно отодвигался на второй план, то теперь задачи государственного строительства, а значит и органов прокуратуры, становились многообразнее¹.

Без преувеличения можно сказать, что одним из существенных элементов, способствующих успешному решению определенных в послевоенной стране перед прокурорами задач по обеспечению законности и правопорядка, явилась безусловная необходимость укрепления взаимодействия со СМИ, поиск эффективных форм сотрудничества с органами печати и радио, их представителями.

Особое внимание прокуратуры сосредоточивалось на публикуемых в печати материалах о нарушениях законности. При этом эта работа, казалось бы, уже давно ставшая традиционным направлением надзорной деятельности прокуратуры, получила новое правовое и организационное наполнение приказом Генерального прокурора СССР² от 26.08.1946 № 170 «О реагировании прокуроров на сигналы печати». Содержание этого документа, выдержанного всецело в кратком и немногословном стиле первого послевоенного времени, дает недвусмысленное представление о характере соответствующей надзорной деятельности прокуроров на протяжении более чем 20 последующих лет. Причем уже само по себе любопытно наименование данного приказа, которое косвенно может свидетельствовать о том, что радио прокурорами для названных целей фактически еще не задействовалось, думается, ввиду не характерности распространения информации соответствующего содержания в радиоэфире.

Примечательно, что компетенция прокуроров отныне строго дифференцировалась в зависимости от территории распространения, а значит, статуса СМИ. Всем территориальным и военным прокурорам предписывалось «немедленно реагировать на сигналы печати о нарушениях законности учреждениями, должностными лицами и отдельными гражданами, а также о неправильных дейст-

¹ Соц. законность. 1945. № 10. С. 38–42.

² Законом от 19.03.1946, приняты на 1-й сессии Верховного Совета СССР второго созыва, Прокурору СССР было присвоено наименование Генеральный прокурор СССР (См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10).

виях работников органов прокуратуры, назначая проверки и следствия по фактам, изложенным в заметках, статьях, фельетонах и т.п.»¹. Причем материалы по фактам, изложенным в местной печати, надлежало брать на особый контроль, расследования и проверки по ним проводить под личным наблюдением прокуроров республик, краев, областей, районов, военных прокуроров округов, дорог, бассейнов, участков. Прокуроры были ориентированы на оперативное проведение таких расследований, на информирование о принятых мерах соответствующих органов печати (о результатах проверок и следствия по сигналам центральной печати надлежало срочно информировать Генерального прокурора СССР, и, соответственно, уже Прокуратурой СССР направлялись сообщения в редакции этих изданий о результатах следствия и принятых по нарушениям мерах реагирования).

Отдельное внимание в названном приказе Генерального прокурора СССР уделялось вопросам организации работы по сообщениям прессы непосредственно в Прокуратуре СССР, в том числе по сообщениям о правонарушениях работников прокуратуры. В частности, отслеживать в печати заметки и статьи о нарушениях законности, неправильных действиях работников органов прокуратуры поручалось специально образованной контрольно-инспекторской группе при Генеральном прокуроре СССР, которой предписывалось в срочном порядке вносить Генеральному прокурору СССР предложения о расследовании такого рода фактов, а также контролировать исполнение даваемых в данной части указаний и распоряжений.

В последующем указанные требования претерпели изменения – относительно не только субъектов, но и алгоритма самой работы в направлении ее детализации. Приказом заместителя Генерального прокурора СССР от 06.08.1954 № 143 общий контроль выполнения в Прокуратуре СССР этих новых требований возлагался на контрольно-инспекторскую группу. Осуществлять же мониторинг печати на предмет выявления заметок и статей о нарушениях законности, а также неправильных действиях работников прокуратуры поручалось теперь кодификационно-справочному отделу Прокуратуры СССР. При установлении такого рода заметок и статей следовало немедленно передавать их для принятия мер в соответствующие структурные подразделения Прокуратуры СССР, начальникам которых предписывалось в

¹ См.: п. 1 приказа Генерального прокурора СССР от 26.08.1946 № 170 «О реагировании прокуроров на сигналы печати» // Сб. действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. М., 1958. С. 56–57.

суточный срок рассматривать поступающие материалы, в необходимых случаях принимать меры к их проверке и контролировать процесс исполнения¹.

В 1947 г. в целях пресечения случаев преследования рабселькоров Генеральный прокурор СССР потребовал от прокуроров республик, краев, областей городов и районов (указание от 17.09.1947 № 3/354) привлекать виновных к ответственности, добиваясь их строгого наказания. По вопросу о распространенных формах таких преследований отмечалось, что некоторые лица, недовольные публикуемой критикой, пытаются мстить авторам заметок, необоснованно переводя их на другую, низшую работу или вовсе незаконно увольняя с работы, выселяя из квартир, лишая приусадебных участков и пр. «Под все эти незаконные действия нередко подводятся формальные основания.., незаконные действия проводятся не теми, кто непосредственно затронут критикой селькоров и рабкоров, а, по их наущению, другими лицами», что, безусловно, требовало от работников прокуратуры умения и настойчивости при разоблачении лиц, виновных в преследовании рабселькоров². Предпринятые меры в целом отобразили сохранение последовательности в расстановке приоритетов правозащитной практики органов прокуратуры.

Обращаясь в 1951 г. к анализу работы прокуроров по проверке сигналов печати, Прокурор Литовской ССР Г.С. Бахаров определял ее как важнейший участок прокурорской деятельности, признавая, что в данном случае информационное обеспечение прокуратуры происходит по двум основным каналам: о существующих проблемах прокуроры узнают не только непосредственно из заметок, опубликованных в печати, но и из писем граждан, направляемых в прокуратуру отделами писем редакций центральных и местных газет. Интересно, что получаемые прокурорами через СМИ сигналы граждан Г.С. Бахаровым подразделялись на те, в которых проявлялась забота о государственных интересах, и те, в которых сообщалось о нарушении прав и интересов обратившихся – прокуроры «с одинаковой чуткостью и внимательностью» должны были рассматривать все сообщения. Сам факт существования этих писем и сигналов якобы свидетельствовал о серьезных проблемах, когда зачастую граждане уже не ве-

¹ Приказ заместителя Генерального прокурора СССР от 06.08.1954 № 143 «Об изменении п. 5 приказа Генерального прокурора СССР № 170 от 26.08.1946 «О реагировании прокуроров на сигналы печати» // Сб. действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. М., 1958. С. 57–58.

² Соц. законность. 1947. № 12. С. 23.

рят в способность администрации учреждений и организаций навести порядок, поэтому прокуроры должны были «не только проверять, но и изучать и на основании данных этого изучения решать не только судьбу этого письма или сигнала, но и ставить вопрос о проверке всей системы и распорядка работы... учреждения», на плохую работу которого поступали жалобы¹. Тем самым, видимо, автор пытался донести то мудрое понимание, что по результатам добросовестной работы с сигналами СМИ прокуроры могут и должны глубоко вскрывать причины нарушений законов, а требуя их устранения, кардинально улучшать всю систему работы того или иного учреждения. Впрочем, иногда периодическая печать, что называется, собственноручно публично регистрировала в своей летописи случаи, когда прокуроры проявляли небрежное отношение к сигналам печати, письмам населения, передаваемым в прокуратуру редакциями СМИ².

Ответственный участок взаимодействия прокуратуры со СМИ составляло и ведение правовой пропаганды, цели которой уже не ограничивались предупреждением правонарушений, разъяснением законодательства. Надобность такой работы обуславливалась и тем, что, как пишет Т.Н. Дорошенко, «предыдущий период нашей истории породил среди большинства населения страны страх перед сотрудниками правоохранительных органов..., в обществе имелся сильный правовой нигилизм»³. Кроме того, с началом времен «холодной войны» не менее остро высветились проблемы, связанные с пресечением проникновения в страну враждебной идеологии, в связи с чем наряду с иными органами государственной власти посильное участие в этой работе отныне стала принимать и прокуратура⁴. Реализация надзорных полно-

¹ Бахаров Г.С. Работа по проверке писем трудящихся и сигналов печати – важный участок прокурорской работы // Соц. законность. 1951. № 1. С. 39 – 44.

² На данное обстоятельство, в частности, указывала заведующая отделом писем редакции газеты «Советская Каракалпакия» И. Мадгазин. См.: Мадгазин И. Бездушное отношение к письмам трудящихся и сигналам печати // Соц. законность. 1952. № 3. С. 73 – 74.

³ Дорошенко Т.Н. Правовоспитательная деятельность органов прокуратуры во второй половине 1950 – 1960-х гг. (по материалам Новгородской области) // История государства и права. 2010. № 5. С. 22 – 25.

⁴ См., напр.: 58¹⁰. Надзорные производства Прокуратуры СССР по делам об антисоветской агитации и пропаганде. Март 1953 – 1991: аннотированный каталог / под ред. В.А. Козлова и С.В. Мироненко; сост. О.В. Эдельман. М., 1999; Калина В.Ф., Касаткин Ю.П. Контрпропаганда в правовоспитательной деятельности органов прокуратуры: понятие, сущность, задачи (в помощь работникам прокуратуры): учеб. пособие. М., 1987.

мочий, участие в гражданском и уголовном судопроизводстве, работа с обращениями населения и другие формы деятельности прокуратуры – все это как само по себе требовало от прокуроров постоянного общения с населением, так и давало богатый материал для проведения прокуратурой правовой пропаганды.

Одна из наиболее распространенных к этому времени форм правовой пропаганды – выступление работника прокуратуры в периодической печати с разъяснениями законодательства об ответственности за противоправные действия, анализом причин и условий, способствующих совершению правонарушений, освещением роли органов государственной власти и общественности в их устранении. Тематика выступлений прокурорских работников в печати отличалась большим разнообразием (борьба с бесхозяйственностью и расточительством, бюрократизмом и волокитой, стяжательством и пьянством, нарушениями трудовой дисциплины и общественного порядка, правонарушениями несовершеннолетних), хотя в целом уголовно-правовая проблематика количественно существенно преобладала. Конкретность и деловитость таких публикаций должны были привлекать внимание читателей.

Особенно в периодической печати получили распространение публикации работников прокуратуры в форме консультаций, в которых разъяснялась сущность закона, показывались состоявшиеся изменения после введение в действие конкретных нормативных правовых актов. Содержание законодательства в таких материалах должно было излагаться лапидарно, но в доходчивой форме с тем, чтобы помочь населению вникнуть в смысл законов, понять социально-политические условия, в которых они издавались, самостоятельно найти ответы на волнующие вопросы. Однако не все консультации достигали указанной цели, некоторые из них вносили путаницу по причине их подготовки специалистами, допускающими искажения положений законодательства и правоприменительной практики в силу своей низкой квалификации¹. Складывавшаяся ситуация предопределила необходимость повышения редакциями газет и журналов требовательности к публикуемым материалам, привлечения для этих целей крупных специалистов в соответствующих отраслях права, наконец, распространения практики публичного обсуждения и оповещения читателей об обнаруженных недостатках и пробелах.

¹ См.: Мишунина П., Гороховский Б. О юридических консультациях, печатаемых в журналах // Соц. законность. 1957. № 8. С. 31 – 33.

Как правило, наиболее удачными являлись публикации, которые готовились работниками прокуратуры совместно с журналистами, когда профессиональный опыт и компетентность одних дополнялись даром литературно-художественного освещения сложных юридических проблем у других. Успешное сотрудничество наблюдалось не только при соавторстве (такие публикации, как показал анализ, единичны), но и при консультировании, литературном редактировании. Очевидно, что такие публикации в печати требовали заблаговременного планирования, но в наиболее выгодном положении находились редакции, при которых работали внештатные юридические отделы, поскольку оперативный совет специалиста в этом случае всегда был обеспечен.

Следует отметить, что в редакциях уже повсеместно функционировали общественные правовые редакционные советы (внештатные юридические отделы, координационные советы, юридические советы, столы юридических справок, общественные советы по рассмотрению жалоб и заявлений населения и т.д.), нередко возглавляемые прокурорами городов (районов), их заместителями или помощниками. Наряду с работниками прокуратуры в их состав входили представители других правоохранительных органов и, конечно, журналисты. Создание при издательствах, редакциях газет, журналов, радио и телевидения консультационных групп или общественных советов из наиболее подготовленных и опытных юристов являлось большим подспорьем. Практика показывала, что там, где подобное содружество юристов и журналистов существовало, это положительно сказывалось на качестве и тематической направленности правовой пропаганды, помогало предупреждать юридически безграмотные выступления, в которых произвольно бы трактовались действующее законодательство и практика его применения¹.

Деятельность таких отделов осуществлялась непременно на плановой основе, подвергаясь некоторой корректировке и уточнению по мере конкретизации тематики правовой пропаганды, а также состава лиц, ответственных за подготовку соответствующих материалов, определения порядка контроля и конкретных сроков сдачи готовых работ. Тем не менее коллективному согласованию подвергались очередные тематические страницы специальных правовых рубрик в журналах и газетах, определялись к внеплановой публикации особо актуальные материалы, обсуждались представляемые к печати материалы на предмет их правовой грамотности, со-

¹ См.: *Насыбуллин М. С* помощью печати // Соц. законность. 1961. № 4. С. 63.

ответствия морально-этическим требованиям. Такими отделами организовывалась периодическая работа общественных приемных, где работники прокуратуры и других органов власти консультировали посетителей.

Авторы газетных и журнальных публикаций из числа работников местных и региональных прокуратур, аппарата Прокуратуры СССР нередко составляли постоянный актив печатного издания. В ходе личных встреч и бесед прокурорских работников с представителями СМИ раскрывалось содержание принятых наиболее важных законов и правоприменительная практика, вскрывался характер правонарушений и меры, принимаемые для их устранения.

Практиковались и другие формы правовой пропаганды, в том числе с использованием городского (районного) радиовещания, радиоузлов предприятий, учебных заведений, совхозов и колхозов. Так, в № 7 «Социалистической законности» за 1947 г. сообщалось: в г. Ленинграде в круг докладчиков на радио вовлечены работники прокуратуры и других правоохранительных органов, представители юридической науки; радиопередачи проводились еженедельно в заранее установленное время (по четвергам в 18 ч.) и на многих предприятиях в это время устанавливалось их коллективное слушание. Население информировалось об изменениях в законодательстве, о состоянии законности на различных участках, звучали ответы на интересующие слушателей вопросы в области права¹. Именно в г. Ленинграде в 1952 г. состоялась первая передача цветного телевидения, что привело сначала к изучению, а затем все более широкому использованию прокурорами возможностей этого нового средства массового информирования наряду с печатью и радио.

Эффективность правовой пропаганды предполагала обязательную связь с аудиторией, ибо только это и позволяло определять степень достижения задач по правовой пропаганде, получить объективную оценку качеству используемых средств. Среди традиционных приемов и методов изучения результатов выступлений работников прокуратуры в СМИ – письма читателей и слушателей в редакцию; телефонные обращения, реже – встречи за круглым столом, читательские конференции на юридическую тематику на крупных предприятиях, в организациях, при ведомственном журнале Прокуратуры СССР «Социалисти-

¹ Минин. Пропаганда советского права по радио // Соц. законность. 1947. № 7. С. 25.

ческая законность»¹. Более того, при редакциях ряда СМИ начинают функционировать клубы правовых знаний, которые для своих читателей и слушателей организовывали дискуссии, встречи с работниками прокуратуры и других правоохранительных органов.

В целом же, несмотря на очевидные прогрессивные сдвиги в вопросах взаимоотношений прокуратуры и СМИ, отчетливо обнаруживались и некоторые недостатки. Из наиболее значимых и выразительных – материалы изучения опыта взаимодействия прокуратуры со СМИ и внедрения научных рекомендаций в практику в центре и на местах в достаточной степени еще не разрабатывались, редко освещались в журнале «Социалистическая законность» (в контексте обмена опытом столь же безосновательно без внимания оставались и иные направления прокурорской деятельности, думается, в силу долгое время межведомственной подчиненности этого периодического издания). При этом лишь немногие прокурорские работники могли самостоятельно и умело вести рассматриваемый участок работы: «...не столько от косности прокуроров, сколько от незнания ими путей и форм связей с населением и массовой работы»². Дополнительных разъяснений требовали методы организации прокурорами пропаганды законов в печати и на радио. Ситуация усугублялась недооценкой многими прокурорами этой работы; низким уровнем докладов и выступлений в СМИ; непродуманностью тематики информационных сообщений; зажимом самокритики прокуратуры за упущения и недостатки в работе и др.

Обращаясь в 1954 г. к исследованию данных вопросов, В.Г. Лебединский определил следующий перечень мероприятий, необходимых для успешного ведения прокурорами правовой пропаганды: все работники прокуратуры должны проникнуться сознанием важности правовой пропаганды в процессах укрепления законности; регулярное освещение в журнале «Социалистическая законность» вопросов, связанных с организацией и проведением работы по правовой пропаганде; оказание при ревизиях и проверках работы вышестоящими прокурорами помощи районным и городским прокурорам в организации этой деятельности; организо-

¹ См.: *Левитин Л.* Правовая пропаганда в газете // Соц. законность. 1975. № 6. С. 75.

² См.: *Зыков И.* Крепить и расширять связь с народом // Соц. законность. 1953. № 1. С. 65 – 67; *Людоговский Д.* Пропаганда советских законов – важнейшая задача // Соц. законность. 1956. № 1. С. 75 – 76; *Склярский М.* Расширять связи с массами // Соц. законность. 1956. № 1. С. 74 – 75.

ванность в работе по правовой пропаганде, ее планирование, увязка с другими мероприятиями; издание Методическим советом Прокуратуры СССР пособий по организации этой работы. Укрепление законности в стране должно было достигаться «путем создания такой правовой атмосферы, чтобы каждый гражданин знал и был уверен, что на страже закона стоит советский прокурор и что нарушенные права будут восстановлены, а нарушители закона понесут заслуженное наказание»¹.

24 мая 1955 г. Президиум Верховного Совета СССР своим Указом утвердил новое Положение о прокурорском надзоре в СССР, воплотившее в себе все то прогрессивное, что было наработано за минувшие более чем два десятилетия на поприще укрепления законности в стране средствами прокурорского надзора². С принятием этого Положения было покончено, как отмечал Генеральный прокурор СССР Р.А. Руденко, с явно ненормальным положением, когда государственный орган, призванный осуществлять высший надзор за точным исполнением законов, сам действовал при отсутствии правового акта, определявшего его пределы, компетенцию и порядок деятельности³. Однако вопросы взаимоотношений прокуратуры со СМИ вновь оказались за гранью законодательной регламентации, что не могло не сдерживать последующее развитие и усовершенствование форм связи прокуратуры со СМИ ввиду как минимум неопределенности основных принципов и границ такой деятельности.

Но практика продолжала неумолимо развиваться, и к середине 50-х гг. наметились определенные изменения в развитии взаимоотношений прокуратуры со СМИ, направленные, главным образом, на повышение творческой активности и инициативы сторон, использование еще более разнообразных форм культурно-массовой работы, большей изобретательности в способах подачи актуальных тем. Причем новые веяния проистекали масштабно, в русле повсеместного переустройства работы и зачастую предопределялись указаниями руководящих партийных органов о необходимости усиления правовой пропаганды (начиная с XX съезда партии), а также решениями Всесоюзного совещания руководящих прокурорских работников (июнь 1955 г.) и совещаний, проходивших в республиках (краях, областях). Улучшению контроля в органах прокуратуры

¹ Лебединский В.Г. Пропаганда советского права и ее роль в укреплении социалистической законности в стране // Соц. законность. 1953. №11. С. 22 – 25.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

³ См.: Руденко Р.А. Задачи дальнейшего укрепления социалистической законности в свете решений XX съезда КПСС // Сов. государство и право. 1956. № 3. С. 15 – 25.

за состоянием правовой пропаганды способствовало и введение с 1956 г. отчетности по этой работе. Результатом такого внимания явилось увеличение активности прокуроров – числа соответствующих материалов в СМИ, обсуждений в прессе полученных результатов, распространение положительного опыта в периодических публикациях, проведение емких научных исследований¹.

Только в 1956 г. в печати, в газетах было опубликовано 5507 статей и заметок прокуроров на правовые темы, во многих регионах число выступлений работников прокуратуры на правовые темы выросло в два – четыре раза, немало прокуратур – где для этой работы задействовался весь оперативный состав от следователя до прокурора республики (края, области). Данная деятельность зачастую планировалась прокурорами, систематически обобщалась, ее качество обсуждалось на семинарах, совещаниях и коллегиях, изучалась при ревизиях². За 1957 г. в республиканских, краевых, областных, районных и заводских газетах, по неполным данным, было напечатано уже около 6 тыс. статей, корреспонденций и заметок прокуроров в рамках правовой пропаганды³.

Известно, что 25 февраля 1956 г. на закрытом заседании XX съезда КПСС, первого после смерти И.В. Сталина, с докладом «О культе личности и его последствиях» выступил Н.С. Хрущев. Акцентируя внимание на необходимости решительно, «раз и навсегда» искоренить культ личности, говоря о необходимости тщательного пересмотра широко распространенных ложных мнений, связанных с культом личности в области истории, философии экономики, литературы и искусства, докладчик заключал: «Зло, причиненное действиями, нарушившими революционную социалистическую законность, которые совершались в течение многих лет в результате отрицательного влияния культа личности, должно быть полностью исправлено»⁴. Риторика критического переосмысления минувших лет не преминула заполнить СМИ, присутствуя в выступлениях и публикациях работников прокуратуры, апеллировавших к ней (первоначально на всякий случай все более абстрактно) при обосновании новой ценностной ориентации в правоприменительной практике надзорного ведомства.

¹ См.: Головачев Г. Улучшить правовую пропаганду // Соц. законность. 1956. № 5. С. 78; Кутузов А. Пропаганда советских законов // Соц. законность. 1956. № 7. С. 77 – 78; и др.

² Соц. законность. 1957. № 7. С. 1 – 4.

³ Соц. законность. 1958. № 5. С. 3 – 6.

⁴ Хрущев Н.С. О культе личности и его последствиях. М., 1959. С. 61.

Таким образом, сложность и новизна функций по охране законности, необходимость обеспечения единообразной и правильной правоприменительной практики и предотвращения нежелательных уклонов наряду с необходимостью привлечения общественности – все это неизменно сопровождало работу института прокуратуры после окончания Великой Отечественной войны. При этом жизненное разнообразие, казусы и возникающие затруднения способствовали укреплению взаимодействия прокуратуры со СМИ, подсказывали целесообразные формы и методы ведения этой работы.

Развитие взаимоотношений прокуратуры со СМИ в это время шло в направлении постепенного совершенствования, повышения эффективности и усложнения. Их характер менялся соответственно росту опыта прокуроров. Постепенно работа ширилась, приобретала собственные центры тяжести, не раз подвергая переоценке ранее достигнутые результаты. В целом же состав и содержание предпринятых за это время мер отличается большим разнообразием, а некоторые из них открыли новые горизонты в развертывании прокурорского надзора. В своих рядах органы прокуратуры вели упорную борьбу с небрежным отношением к СМИ, требуя внимательного и своевременного разрешения прокурорами возникающих вопросов, преодоления обнаружившихся изъянов.

О.Д. Маташева,
заместитель прокурора
Усть-Канского района
Республики Алтай

**О некоторых вопросах нормативно-правового
регулирувания, обеспечивающего реализацию права
на благоприятную окружающую среду
в Российской Федерации**

Исследование вопросов прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих реализацию права человека на благоприятную окружающую среду, на первоначальном этапе требует достаточно четко определить юридическую природу названного права, его содержание в контексте национального российского законодательства, взаимосвязь с другими правами и свободами человека и гражданина, признаваемыми и защищаемыми в нашей стра-

не. Такой подход, как представляется, позволит более детально и глубоко познать сущность этого права, уяснить круг законодательных норм, надзор за исполнением которых будет способствовать решению задачи обеспечения законности и правопорядка в сфере реализации права на благоприятную окружающую среду.

Для решения обозначенной задачи необходимо, на наш взгляд, подробно изучить нормативную правовую, прежде всего законодательную, базу в рассматриваемой сфере.

Специалистами в области экологического права высказывается мысль о том, что право на благоприятную окружающую среду выступает как непрерывно реализующаяся правовая возможность пользоваться некоторым социальным благом, причем реализация такого рода есть постоянный способ существования данного права, сопровождающий субъекта на протяжении всей его жизни. Это право существует в регулятивных правоотношениях, складывающихся в результате действия правовых норм, при котором обеспечивается экологический правопорядок, а также в правоотношениях охранительного типа¹.

Значение права на благоприятную окружающую среду довольно существенно. Если рассматривать систему обеспечения такого конституционного права, как право на жизнь, в естественно-научном аспекте, то именно от того, насколько физические условия жизни человека соответствуют способности организма к выживанию, зависит, будет ли реализовано данное право, независимо от юридических условий или нет. Условия среды, т.е. внешние условия жизнедеятельности индивида, с правовых позиций обеспечиваются системой требований к ее качеству, закрепленных законодательством. В таком контексте реализация права на благоприятную окружающую среду является одной из юридических гарантий реализации права на жизнь.

Прежде всего, экологические права можно считать правовым основанием, «отражением в праве» основ обеспечения здоровья и самой жизни каждого в ситуации, когда окружающая среда во многом именно в результате антропогенной деятельности становится все более «агрессивной», все меньше удовлетворяет потребностям нормального функционирования человеческого организма.

С нашей точки зрения, в работе органов прокуратуры в сфере экологии приоритетным является надзор за соблюдением законов, регулирующих вопросы реализации права человека на благоприят-

¹ См., напр.: *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 84–92.

ную окружающую среду. В связи с этим требуется изучение вопросов правового регулирования в данной сфере.

Всякое конституционное право реализуется в правоотношениях, причем в конкретных правоотношениях (в отличие от абстрактных правоотношений) праву одного лица непременно ставится в корреспонденцию обязанность другого субъекта, включая физических лиц¹.

Законодательное же закрепление присущих человеку прав в сфере экологии и корреспондирующих им обязанностей государства формирует нормативную базу взаимодействия личности и государства в лице уполномоченных им органов исполнительной, представительной и судебной власти, а также правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, по поводу их соблюдения и применения в случае их нарушения предусмотренных законом форм защиты.

В субъективном смысле право – «охраняемая государством, узаконенная возможность что-нибудь делать, осуществлять»². Экологические права можно представить как законодательно закрепленную систему требований, которые гражданин может предъявлять государству для обеспечения благоприятных условий жизни. Иными словами, экологические права граждан являются основанием взаимодействия человека и государства в экологической сфере. Этот момент предполагает также и возможность ограничения деятельности человека со стороны государства для обеспечения благоприятных условий жизни для других членов общества посредством установления нормативно закрепленных требований к такой деятельности.

Право на благоприятную окружающую среду впервые было закреплено в 1993 г. Конституцией РФ в ст. 42, которая гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением».

Весьма существенное практическое значение, состоящее в необходимости нормативного закрепления обоснованного перечня критериев оценки деятельности государства, юридических и физических лиц в сфере взаимодействия с окружающей средой,

¹ См., напр.: *Астафичев П.А.* Основы конституционного права Российской Федерации. Орел, 2001. С. 16.

² *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 575.

имеет определение собственно понятия «благоприятная окружающая среда».

Отметим, что право на благоприятную окружающую среду помимо Конституции Российской Федерации закреплено и в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 11 которого ставит его на первое место среди прав граждан в области охраны окружающей среды.

Понятие «благоприятная окружающая среда» определено в ст. 1 названного Федерального закона – это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Вместе с тем ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» закрепляет право граждан на благоприятную окружающую среду, «факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека». Кроме того, этот Закон (ст. 1) содержит термин «благоприятные условия жизнедеятельности человека», который, на наш взгляд, логично рассматривать в контексте настоящей статьи и под которым понимается «состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека». Можно отметить также такую составляющую понятия «благоприятная окружающая среда», как соответствие состояния среды установленным законодательством об окружающей среде критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства¹.

Конституционное право на благоприятную окружающую среду корреспондирует ряду обязанностей различных субъектов, в т.ч. государства в лице его уполномоченных органов. Вместе с тем, как считает ряд авторов, к мнению которых, на наш взгляд, можно присоединиться, это право находится и в логической взаимосвязи с другими конституционными правами и свободами человека и гражданина². Эти и другие специалисты совершенно

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высш. юрид. учеб. заведений. М., 1998. С. 143.

² См., напр., Воробьев Д.А. Деятельность прокуратуры по защите конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2009. С. 33; Назарова И.С. Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституц. и муницип. право. 2007. № 9. С. 10.

справедливо придерживаются мнения о том, что конституционные права в области экологии закреплены не только в ст. 42 Конституции РФ. К «экологическим» относят, в частности, такие конституционные права, как право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; право граждан, их объединений иметь в частной собственности землю. Нельзя сказать, что все из перечисленных прав сами по себе являются равными праву на благоприятную окружающую среду в смысле «экологичности», но именно они, как нам представляется с опорой на анализ действующего законодательства и практику работы природоохранных и правоохранительных органов (в том числе органов прокуратуры), являются составными элементами системы правовых гарантий, обеспечивающих в конечном итоге существование условий реализации «главного» экологического права.

Основной массив норм, реализация которых на практике предопределяет установление режима соблюдения рассматриваемого права, содержится в законодательстве, традиционно именуемом «экологическим». Нормативное закрепление подразделения законодательства по отраслям дано в Классификаторе правовых актов одобренном Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511. В этом документе выделен целый раздел «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» (шифр 110.000.000), в рамках которого имеется, в частности, подраздел «Экологические права и обязанности граждан и юридических лиц» (шифр 110.010.030). Помимо названных, вопросы, самым непосредственным образом связанные с обеспечением реализации права на благоприятную среду, относятся, на наш взгляд, и к ряду других разделов.

Нормы, закрепляющие государственную регламентацию антропогенной деятельности в сфере экологии, в том числе вводящие ограничения (по различным параметрам) воздействия на компоненты природной среды и тем самым создающие предпосылки для установления режима законности в данной сфере и обеспечения практической реализации права на благоприятную окружающую среду, содержатся в лесном, водном, земельном законодательстве, законодательстве об охране атмосферного воздуха, о недрах, об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях и объектах и др.

Однако, несмотря на весьма обширную нормативную правовую базу в сфере экологии (только федеральных законов по данной тематике принято более двухсот), имеется немало проблем, связанных как собственно с несовершенством (неполнотой, пробельностью, противоречивостью) законодательства федерального и регионального уровней, так и с неисполнением различными субъектами общественных отношений в данной сфере, в том числе (как показывает и наш личный опыт надзорной работы) государственными и муниципальными органами, своих обязанностей.

Последнее в немалой степени связано с недостатком контроля со стороны государства. Как отмечают специалисты, «периодические реорганизации контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования крайне негативно отражаются на состоянии законности и правопорядка в экологической сфере. В условиях, когда государственный контроль в указанной сфере значительным образом ослаблен, природоохранная деятельность прокуратуры приобретает все более важное значение»¹.

Учитывая изложенное, в завершение хотелось бы отметить, что поддержание правопорядка и установление режима законности в сфере экологии, обеспечивающих практическую реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду, возможно только в результате надлежащего исполнения установленных законом обязанностей всеми уполномоченными природоохранными надзорными (контролирующими) органами. Координирующую же роль в обеспечении соблюдения конституционного права на благоприятную окружающую среду на всех уровнях (от федерального до муниципального) должны играть органы прокуратуры.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году». М., 2009. С. 395.

А.В. Онуфриенко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Ратификация статьи 20 Конвенции ООН от 31.10.2003 № 58/4 против коррупции – быть или не быть?

Европейскую Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, принятую в Страсбурге 27.01.1999, Россия подписала в тот же день и стала ее 33-й участницей, при этом ее также подписали еще 14 государств, но не ратифицировали.

02.07.2006 Президент России внес закон о ратификации Конвенции в Государственную Думу, где этот закон был принят 08.07.2006, 14.07.2006 его одобрил Совет Федерации. После подписания Президентом РФ он вступил в действие.

Ратифицировав указанную Конвенцию, Россия вошла в группу государств, которые в ее рамках осуществляют мониторинг выполнения государствами-участниками взятых на себя обязательств по борьбе с коррупцией. Для сведения: ежегодный взнос в бюджет группы составляет около 65 тыс. евро¹.

31.10.2003 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на 58-й сессии приняла Конвенцию против коррупции № 58/4, представляющую собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры по предупреждению коррупции и механизмы борьбы с ней.

Конвенция призвана усилить и укрепить меры, направленные на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; на поощрение, облегчение и поддержку международного сотрудничества и оказание технической помощи в предупреждении коррупции, в том числе принятии мер по возвращению активов, а также на поощрение честности и неподкупности, ответственности и надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Россия одна из первых стран, которая 09.12.2003 подписала Конвенцию, 08.03.2006 Президент РФ подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции ООН против коррупции». Россия стала третьей страной, Большой восьмерки, ратифицировавшей Конвенцию, и 52 участником этого международного договора.

¹ Карпович О.Г. Уголовно-правовые вопросы борьбы с коррупцией в странах СНГ // Внешнеторговое право. 2010. № 2.

Кроме того, Указом Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 01.07.2010) «О мерах по противодействию коррупции» был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в целях определения приоритетных направлений государственной политики в этой сфере, создания системы борьбы против коррупции и устранения причин, ее порождающих¹.

При этом следует отметить, что Россией не была ратифицирована ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, рассматривающая возможность «при условии соблюдения конституции и основополагающих принципов своей правовой системы, принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния – незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Данная статья Конвенции расколола общество на две части, выступающие как за ее принятие, так и против.

При ратификации Конвенции Россией было сделано заявление, что ст. 20 вступает в противоречие со ст. 49, 51 Конституции РФ, согласно которым обвиняемый не обязан доказывать свою вину и свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

Противники такой позиции видят в этом «заговор» действующей власти и утверждают, что «до-ратификация» Конвенции могла бы усилить борьбу против коррупции, поскольку в Уголовный кодекс РФ тогда будет необходимо внести статью – незаконное обогащение².

На сегодняшний день граждане и государственные служащие обязаны раз в год декларировать свое имущество и сообщать о нем сведения³. Введение статьи «незаконное обогащение» обяжет также мотивированно объяснять, на каких основаниях «публичным должностным лицом» было приобретено имущество, по стоимости превышающее его годовой доход.

¹ Маршак Н.Н. Понятие коррупции в международных правовых актах // Рос. юстиция. 2010. № 11.

² Обухов С.П. КПРФ предлагает решительные меры против коррупции // Ньюс Лэнд. 2011. URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/729813/>

³ О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 13.03.2012).

Следует отметить, что 13.03.2012 Президент РФ подписал Национальный план борьбы с коррупцией на 2012 – 2013 годы. По его словам, «лица, замещающие государственные должности, государственные служащие, муниципальные служащие обязаны представлять сведения о том, какие средства были потрачены ими или членами их семей на приобретение определенных видов имущества». При этом Президент уточнил, что имеется в виду приобретение «недвижимости, ценных бумаг, транспортных средств и т.д.», т.е. речь шла о сделках, которые фиксируются государством¹.

Это означает, что государственные служащие будут обязаны сообщать о том, сколько они потратили денежных средств за год, в том числе на приобретение движимого и недвижимого имущества, и если эта сумма будет превышать размер дохода за отчетный период, то чиновникам будет необходимо мотивированно объяснить специально созданной для этого в ведомстве комиссии, откуда появились деньги и, как следствие, перерасход.

Согласно ст. 2 Конвенции, раскрывающей, кто именно является «публичным должностным лицом», этот термин означает: 1) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; 2) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника; 3) любое другое лицо, определяемое в качестве публичного должностного лица во внутреннем законодательстве государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой I Конвенции, публичное должностное лицо может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника.

¹ Романенкова В. Госслужащие должны будут отчитаться о крупных расходах // ИТАР-ТАСС. 2012.

Следовательно, оправдывать себя, вопреки принципу невиновности, придется всем без исключения должностным лицам, выполняющим публичные задачи, т.е. миллионам гражданам – судьям, прокурорам, полицейским, директорам университетов, школ и детских садов, руководителям музеев и зоопарков, режисерам театров и цирков, членам органов самоуправления и т.д.¹

Но неужели такие разногласия возникли только у России? Давайте обратимся к другим государствам-участникам, которые также ратифицировали Конвенцию.

Парламент Итальянской Республики, которая согласно данным «Transparency International» входит в семерку мировых лидеров по борьбе с коррупцией, 3 августа 2003 г. ратифицировал Конвенцию, при этом каких-либо разъяснений и изменений, касающихся п. 20 Конвенции, не вносил.

Вместе с тем, эта статья о незаконном обогащении как таковая в Италии не действует, поскольку не соответствует Конституции страны, согласно которой «обвиняемый не считается виновным впрямь до окончательного осуждения»².

Кстати, Италия не всегда придерживалась такой гуманной позиции. В 1965 г. в стране началась кампания «Чистые руки» против мафии, согласно которой бремя доказывания возлагалось полностью на обвиняемого, при этом его имущество незамедлительно арестовывалось при малейшем предположении о его незаконном происхождении³.

Правительство Финляндии также разъяснило, что финское налоговое законодательство является достаточно проработанным для того, чтобы противостоять незаконному обогащению, в связи с чем введение в уголовное законодательство дополнительных норм было признано неактуальным.

Норвегия заняла похожую позицию, поскольку, по ее мнению, п. 20 Конвенции также противоречит принципу презумпции невиновности ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Более того, Норвегия пришла к выводу, что положение ст. 20 Конвенции уже достигается в действующем законодательстве страны в области уголовного права, налогообложения, финансовой отчетности, корпоративного управления, трудовых отношений и поэтому целесообразности введения

¹ Шестаков Е. Почему России не нужно ратифицировать 20 статью Конвенции ООН, направленную против коррупции // Рос. газ. 2011. 25 июля.

² Статья 27 Конституции Итальянской Республики от 27.12.1947.

³ Кузнецова Н.Ф. О совершенствовании уголовного закона // Рос. юстиция. 2009. № 5.

в норвежское уголовное законодательство такого понятия, как «незаконное обогащение», нет.

До сих пор не применяют ст. 20 и США, оговорившие, что действующее у них уголовное законодательство и так направлено на предотвращение и криминализацию коррупции. Это проявляется в уголовном наказании за предоставление высокопоставленными должностными лицами финансовых отчетов об их доходах, за неуплату налогов на богатство, а также за неспособность лица, подозреваемого в других преступлениях, связанных с коррупцией, убедительно объяснить источник своих доходов¹.

Такая же ситуация обстоит и в других странах, при этом дискуссии, касающиеся необходимости имплементировать ст. 20 Конвенции в действующее уголовное законодательство стран, не утихают.

Следует отметить, что в России действующее законодательство, как и в указанных выше странах, также достаточно универсально для противодействия коррупции, поэтому полагаю, что каких-либо оснований для «до-ратификации» Конвенции на сегодняшний день не имеется.

Более того, не стоит забывать, что сама Конвенция носит рекомендательный характер и предлагает методы борьбы с коррупцией странам-участницам, а не обязывает принимать их.

Вместе с тем по истечении пяти лет после вступления в силу настоящей Конвенции Государство-участник может предложить поправку и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем препровождает предлагаемую поправку Конференции Государств – участников Конвенции в целях рассмотрения этого предложения и принятия решения по нему. Конференция Государств-участников прилагает все усилия для достижения консенсуса в отношении каждой поправки. Если все усилия по достижению консенсуса были исчерпаны и согласие не было достигнуто, то, в качестве крайней меры, для принятия поправки требуется большинство в две трети голосов Государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на заседании Конференции Государств-участников.

Однако полагаю, делать это нецелесообразно, поскольку механизмы, направленные на противодействие коррупции, установленные Конвенцией, во многом были отражены и реализованы как в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вводя-

¹ Сафонов А. О мировой практике применения ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией // Следователь. 2012. № 1 (165).

щем ряд ограничений и обязанностей для госслужащих, так и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», в котором определены основные меры по профилактике коррупции, такие как формирование в обществе неприемлемости этого явления; надлежащий антикоррупционный анализ принимаемых нормативных правовых актов; строгие требования к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей, которые могут быть уволены в случае несоблюдения их как лица, «утратившие доверие»¹, и т.д.

Подводя итог, следует отметить, что, принимая решение о ратификации Конвенции, Россия, в отличие от других стран-участниц, подошла более детально к этому вопросу, продемонстрировав тем самым заинтересованность в ее реализации, а также указав на ее недостатки.

Также, считаю правильной позицию руководства страны относительно того, что принятие ст. 20 Конвенции никоим образом не ускорит решение антикоррупционных задач, на реализацию которых и так брошены огромные ресурсы.

При этом не стоит забывать, что представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ политические партии и без этого имеют полное право в любой момент выйти с инициативой принятия законопроекта, направленного на внесение в действующее уголовное законодательство новых статей, которые, по их мнению, помогут более эффективно противодействовать коррупции.

Д.Р. Паштов,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности

Касаясь вопроса участия прокуратуры в правотворческой деятельности, исследующие эту тему ученые выделяют ее различные формы.

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Так, например, проф. А.И. Алексеев и В.Б. Ястребов к числу основных форм участия прокурора в правотворческой деятельности относят следующие:

возможность прокуроров непосредственно отслеживать ход законотворчества путем реализации их права на участие в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти – как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации;

внесение в законодательные органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии таких актов;

участие в подготовке законопроектов (изменений и дополнений в действующее законодательство)¹.

Авторы учебника «Прокурорский надзор в Российской Федерации» под редакцией проф. В.И. Рохлина отмечают следующие формы участия прокуроров в правотворческой деятельности:

внесение прокурорами в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;

участие прокуроров в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных ими протестов, представлений и информации;

участие прокуроров в заседаниях представительных и исполнительных органов, на которых обсуждаются проекты законов и других нормативных актов;

проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных актов;

подготовка прокурорами проектов нормативных актов².

Отмеченные формы соответствуют формам работы по участию прокуроров в разработке законодательных актов субъектов Российской Федерации, указанных в приказе Генерального прокурора РФ от 09.08.1996 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации», хотя нельзя не отметить, что указанный авторами учебника перечень форм более обширен, так как они ведут речь об участии прокуроров не в законотворческой, а в правотворческой деятель-

¹ Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия – прокурор. (Введение в юридическую специальность). М., 1998. С. 130.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под. ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С.308 – 310.

ности, а последнее, безусловно, представляет собой значительно больший объем работы.

Н.В. Григорьева к числу форм участия прокуроров в правотворческой деятельности относит:

- представление инициативных проектов;
- участие в подготовке проектов нормативных актов;
- проведение правовой экспертизы нормативных актов;
- участие в обсуждении проектов нормативных актов на заседании представительных (законодательных) органов;
- участие в рассмотрении внесенных представлений и протестов представительными (законодательными) органами;
- внесение предложений об изменении, дополнении или принятии нормативных актов;
- консультирование представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы, по правовым вопросам¹.

Этот перечень используемых форм, по нашему мнению, в значительной степени соответствовал состоянию дел по участию прокуроров в правотворческой деятельности на период издания учебного пособия «Прокурорский надзор», где они были изложены.

Хотя нельзя не отметить, что ранее проф. Ю.Е. Винокуров и проф. А.Ф.Смирнов в статье «Участие прокурора в правотворческой деятельности», опубликованной в 1996 г. в журнале «Законность», указывали на формы участия прокурора в правотворческой деятельности, выделенные Н.В. Григорьевой, за исключением такой формы, как «представление инициативных проектов»².

В дальнейшем Ю.Е. Винокуров придерживался вышеуказанной позиции, определяя в качестве «основных» форм участия прокуроров в правотворческой деятельности такие, как участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов (в эту форму он включал и разработку проектов законов, и других нормативных актов по собственной инициативе); проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных актов; участие прокурора в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов; участие прокурора в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных им протестов на незаконные правовые акты; внесение прокурорами

¹ Григорьева Н.В. Прокурорский надзор: учеб. пособие. М., 2003. С. 154.

² См.: Смирнов А.Ф., Винокуров Ю.Е. Участие прокурора в правотворческой деятельности // Законность. 1996. № 8. С. 36 – 38.

предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок)¹.

Одновременно Ю.Е. Винокуров выделяет такую форму, как применение прокурором мер к отмене незаконных правовых актов, и поясняет, что это «проводится как путем их опротестования, так и посредством обращения с заявлениями в суды общей юрисдикции и арбитражные суды о признании их недействительными»².

И хотя в работе «Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум», вышедшей в 2003 г. под редакцией проф. Ю.Е. Винокурова, отмеченная форма уже не указывается³, тем не менее, видимо, имеется необходимость высказать свою позицию о возможности ее выделения. Полагаем, что, внося представления и протесты в органы власти и местного самоуправления, а также обращаясь с заявлением в суд, прокурор преследует цель добиться отмены незаконных правовых актов. А это скорее реализация надзорной функции прокуратуры, а не участия ее в правотворческой деятельности.

В.Г. Бессарабов и Р.Б. Хуторецкий в вышедшей в 2006 г. работе «Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности» выделили следующие формы участия прокуроров в правотворческой деятельности, свойственные ей в тот период:

представление инициативных проектов;

участие в подготовке проектов нормативных актов;

подготовка правовых заключений на проекты нормативных правовых актов;

внесение предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;

участие в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов;

консультирование по правовым вопросам депутатов, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов;

¹ См.: *Прокурорский надзор: учебник* / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2001. С. 306–312.

² Там же. С. 310.

³ См.: *Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум* / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2003. С. 378 – 384.

участие в рассмотрении внесенных протестов и представлений представительными (законодательными), исполнительными органами и органами местного самоуправления;

участие прокуроров в оспаривании принятых нормативных правовых актов в суде¹.

Полагаем, что эта позиция в значительной мере отражала состояние деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере правовых отношений в то время, кроме пункта об участии прокуроров в оспаривании принятых нормативных правовых актов в суде, о чем мы уже высказали свою точку зрения ранее.

В.П. Рябцев выделяет следующие формы участия прокуратуры (прокуроров) в правотворчестве:

участие в разработке законодательных актов Российской Федерации и ее субъектов посредством самостоятельной подготовки проектов ведомственными рабочими группами прокуратуры;

участие прокуроров в рабочих группах организуемых федеральными или региональными законодательными органами для разработки проектов законов;

участие представителей прокуратуры (Генеральной или региональной) в круглых столах, конференциях, на пленарных заседаниях, организуемых законодательным (представительным) органом;

участие прокурорских работников в работе комитетов и комиссий законодательного органа оказывает непосредственное влияние на нормотворческий процесс;

учреждение и функционирование института постоянных представителей Генеральной прокуратуры РФ в Государственной Думе, а также представителей региональных прокуратур в соответствующих органах законодательной власти².

С уважением относясь к мнению профессора В.П. Рябцева, все же заметим, что он выделяет формы участия прокуратуры и прокуроров не в правотворческой деятельности, а – в законотворческой, что для нашего исследования представляет повышенный интерес.

Отметим, что очень важную роль в раскрытии содержания рассматриваемой проблемы сыграл приказ Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законода-

¹ Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности: монография. М., 2006. С. 145 – 146.

² См.: Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. С.252 – 253.

тельными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и утвержденное им Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации.

Детально проанализировав приказ и положение, А.А. Жидких к числу форм деятельности прокуроров субъектов Российской Федерации на указанном направлении отнес:

подготовку предложений в планы нормопроектной работы законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

внесение соответствующих проектов в представительные органы субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направление таких документов в органы, обладающие подобным правом;

участие в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по подготовке нормативных правовых актов;

составление правовых заключений по соответствующим проектам;

информирование указанных органов власти о несоответствии положений проекта нормативного правового акта федеральному или региональному законодательству;

участие в заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, связанных с принятием нормативных правовых актов;

сообщение подразделению прокуратуры, осуществляющему надзор за исполнением законодательства, о принятии правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству (п. 6.2)¹.

Е.Л. Забарчук и А.С. Саломаткин к числу основных форм участия прокуроров в правотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровне отнесли:

изучение и корректировку планов правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

¹ Жидких А.А. Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: монография. М., 2010. С. 28 – 29.

участие прокуроров в подготовке проектов законов и иных правовых актов субъектов Федерации, проектов муниципальных правовых актов, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов, и выступления на заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также выступления в средствах массовой информации по поводу проектов нормативных правовых актов;

подготовку заключений на проекты законов, иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, проекты уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы;

внесение предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии новых по предмету регулирования законов и иных нормативных правовых актов (без внесения инициативного проекта);

участие в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов;

консультирование по правовым вопросам депутатов, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов¹.

Кроме того, полагаем, что формы участия прокуроров в правотворческой деятельности можно подразделить на основные и неосновные (специфические) формы. При этом к числу основных признаков (критериев) отнесения форм к той или иной группе относятся, с нашей точки зрения, такие, как использование той или иной формы за определенный период времени (количественный показатель), использование формы на федеральном, региональном и местном уровне, т.е. распространенность использования какой-либо формы и пр.

В то же время отмеченное разграничение форм не носит постоянного характера, так как со временем та или иная неосновная (специфическая) форма участия прокуроров в правотворческой деятельности может приобрести признаки основной формы. Примером последнего может являться переход неосновной формы участия прокуроров в правотворческой деятельности – осуществления прокурорами консультирования участников правотворческого процесса – в число основных форм.

¹ *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М.: Совет Федерации, 2009. С. 11.

Отметим, что проведенное нами исследование, касающееся вопросов участия прокуроров в правотворческой и законотворческой деятельности, свидетельствует о том, что авторы, изучающие эту проблему, выделяя различные формы участия прокуратуры и прокуроров в правотворчестве, к сожалению, не дают определения понятия «форма участия прокуроров в законотворческой деятельности» и уже тем более не определяют такое понятие, как «форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности субъектов Федерации».

Поэтому попытаемся это сделать, опираясь на результаты проделанной работы. Под формой участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации следует понимать внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативной правовой базы Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемой посредством участия прокуроров в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства и с учетом специальных целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подводя итог, хотелось бы выделить основные, с нашей точки зрения, формы участия прокурора в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе:

- мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- подготовка правовых заключений на проекты законов субъектов Российской Федерации, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы;

- изучение и корректировка планов законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации;

- участие прокуроров в подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов законов, заседаниях комитетов и

комиссий, органов представительной и исполнительной власти, а также выступления в средствах массовой информации о проделанной работе;

представление инициативных проектов законов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направление проектов в органы, обладающие таким правом;

подготовка и внесение в органы власти предложений об изменении, дополнении, отмене или необходимости принятия новых по предмету регулирования законов (без внесения инициативного проекта);

участие в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с обсуждением проектов законов и их принятием;

консультирование по правовым вопросам депутатов законодательных (представительных) органов, а также представителей органов исполнительной власти, обладающих правом законодательной инициативы.

П.Н. Петряев,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований и органов государственной власти в сфере землепользования

Особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в сфере землепользования определены федеральным законодательством и нормативными правовыми актами местной власти закрытого муниципального образования. Сотрудничество указанных органов строится в основном без участия региональных властей, образуя двухуровневую модель правовых отношений: федеральный центр – органы местного самоуправления ЗАТО. В исключительных случаях эта модель приобретает третье звено – органы государственной власти субъектов Федерации, на территории которых рас-

положены ЗАТО (например, региональные власти передают муниципальным органам земельные участки за пределами ЗАТО для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства).

Земли в ЗАТО ограничены в обороте. Регистрация права собственности на земельные участки, например, в ЗАТО г. Снежинск Челябинской области прекращена с 2007 г.¹

Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ст. 6) к землям ЗАТО отнесены земли населенных пунктов, промышленности и обороны, на которых размещены военные и иные стратегические объекты. Содержание правового режима этих земель определяется функциями и предназначением указанных объектов, а также особым режимом безопасного функционирования объектов ЗАТО (ст. 3 названного Закона). Занимаемые ими земли находятся в федеральной собственности и передаются градообразующим объектам в бессрочное пользование. Земельные участки, занятые зданиями, строениями и сооружениями, используемые органами военного управления, воинскими частями и подразделениями Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации, а также участки воинских захоронений и земельные участки под объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ изъяты из оборота и не могут находиться в собственности граждан и юридических лиц.

Правовой режим земельных участков Росатома установлен Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». Этим Законом устанавливаются полномочия по размещению объектов атомной энергии, которые непосредственно связаны с полномочиями по отводу земельных участков для этих целей. При этом решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории ЗАТО, принимаются Правительством РФ. Решения о месте размещения указанных объектов принимаются совместно Правительством РФ и органами государственной власти субъектов Фе-

¹ *Малянов. А.* Депутаты г. Снежинска хотят изменить закон «О ЗАТО» // Накануне.ru: <http://www.nakanune.ru>

дерации. Решения о месте размещения и о сооружении других пунктов хранения, а также имеющих региональное значение радиационных источников принимают органы государственной власти субъектов Федерации, на территории которых предполагается их размещение и сооружение. Решения о месте размещения и о сооружении иных радиационных источников принимают органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации.

Решения об отнесении иных земель, включая зоны безопасности и санитарно-защитные зоны, к землям федеральной собственности на территории отдельного ЗАТО принимаются Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления ЗАТО. Управление этими землями осуществляется Правительством РФ, за исключением земель, находящихся в ведении органов местного самоуправления ЗАТО.

Например, из Устава ЗАТО Восход Московской области следует, что в состав его земель входят земли самого муниципального образования, земли Минобороны и иные земли, предусмотренные законодательством и нормативными правовыми актами Российской Федерации и Московской области. При этом земли, занимаемые объектами Минобороны, находятся в ведении Российской Федерации. В пределах территории ЗАТО земли подразделяются по целевому назначению и виду собственности в соответствии с федеральным и региональным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления ЗАТО. На том же правовом основании осуществляется предоставление и использование земельных участков в ЗАТО. К компетенции администрации и других муниципальных органов ЗАТО относятся полномочия двух видов: 1) «земельные», т.е. утверждение правил землепользования и застройки, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах ЗАТО для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель ЗАТО; 2) «околоземельные», т.е. утверждение подготовленной на основе генеральных планов ЗАТО документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории ЗАТО, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования ЗАТО, ведение

информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории закрытого муниципального образования¹. Однако полномочия органов местного самоуправления ЗАТО в земельных правоотношениях ограничены: при их участии в деятельности немуниципальных предприятий с целью получения доходов они не вправе передавать земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций. Не урегулировано законодательством право органов местной власти ЗАТО передавать муниципальные земли (например, сельскохозяйственным коммерческим организациям или главам крестьянских хозяйств) в доверительное управление, т.е. в такую форму коммерческих отношений, которая позволяет органам местного самоуправления не отчуждать муниципальные земельные участки, поскольку передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему и на него не распространяются правила аренды (ст. 1012 ГК РФ «Договор доверительного управления имуществом»).

В соответствии со ст. 1, 2 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» органы местного самоуправления ЗАТО имеют право совершать сделки с земельными участками муниципальных земель сельскохозяйственного назначения, кроме тех, которые предоставлены гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также заняты зданиями, строениями и сооружениями. Эти и другие обусловленные необходимостью соблюдения режима безопасного функционирования объектов ЗАТО ограничения в сфере землепользования, с одной стороны, существенно уменьшают полномочия органов местного самоуправления ЗАТО по обороту земель закрытого муниципального образования, а с другой стороны, сужают налоговую базу, поскольку земли под градостроительными объектами, в соответствии с видами деятельности которых функционируют ЗАТО, относятся к категории изъятых из оборота. (Например, в 2006 г. налог на доходы физических лиц составил 80% налоговых доходов бюджетов ЗАТО, а земельный

¹ Нормативные правовые акты РФ. Министерство юстиции РФ. Нормативные правовые акты муниципальных образований: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/

налог – лишь 3,5%¹. И это с учетом того, что размер ставки земельно-арендных платежей утверждается и контролируется муниципальными властями ЗАТО (см., например, решение Совета депутатов ЗАТО п. Солнечный Красноярского края от 27.11.2003 № 75-Д «Об установлении ставок земельного налога на территории ЗАТО п. Солнечный Красноярского края»², постановление Главы администрации ЗАТО Северск Томской области «О ставках арендной платы за землю на территории ЗАТО Северск в 2007 году»³, и др.).

Муниципальный земельный контроль осуществляется Комитетом по управлению имуществом ЗАТО, объектом земельного контроля являются все земли, находящиеся в границах ЗАТО, за исключением режимных территорий предприятий и объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Земельный контроль осуществляется Комитетом во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Федерации, правоохранительными органами, структурными подразделениями администрации ЗАТО. Примечательно, что взаимодействие Комитета с государственными органами земельного контроля осуществляется на основании специального соглашения, если иное не установлено действующим законодательством. В соответствии с требованиями ст. 72 Земельного кодекса РФ, Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Уставом ЗАТО⁴ представительный орган власти ЗАТО утверждает Положение о муниципальном земельном контроле на территории ЗАТО⁵.

В сфере земельных отношений органы местного самоуправления ЗАТО, будучи органами общей компетенции, осуществляют взаимодействие как с представительными (Президент РФ, Со-

¹ Пронина Л. О проблемах ЗАТО и современных направлениях их решения // Бюджет.ру. <http://bujet.ru>

² http://krasnoyarsk.news-city.info/docs/sistemsj/dok_oeqrdb.htm

³ http://www.seversknet.ru/nedvig/arend_plata/

⁴ См., напр., ст. 27 Устава ЗАТО Озерный Тверской области. <http://www.ozerny.ru/>

⁵ См.: решение Думы ЗАТО Озерный Тверской области от 21.03.2011 № 26 «Об утверждении положения «О муниципальном земельном контроле на территории ЗАТО Озерный Тверской области». Сайт администрации ЗАТО Озерный: <http://www.ozerny.ru>

вет Федерации и Государственная Дума, а также соответствующие органы субъектов Федерации), так и исполнительными органами власти (органы общей компетенции: Правительство РФ и соответствующие органы государственной власти регионов; подотчетные органам общей компетенции органы специальной компетенции, подразделяющиеся на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы). К функциональным органам специальной компетенции относятся Федеральная служба земельного кадастра (Росземкадастр), Министерство имущественных отношений, Министерство природных ресурсов, органы санитарно-эпидемиологической службы и архитектурно-градостроительной службы. Росземкадастр и его органы на местах являются ведущими исполнительными органами специальной компетенции, на которые возложено общее государственное управление земельным фондом страны. Отраслевыми органами являются министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство обороны, Росатом, Министерство сельского хозяйства, Министерство путей сообщения, Министерство связи и др.).

В частности, Минобороны России (п. 68, 71 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, (утвержденного Указом Президента РФ от 16.08.2004 № 1082) осуществляет в пределах своей компетенции правомочия в отношении земель, предоставленных в пользование Вооруженным Силам.

После прекращения в соответствии с Указом Президента РФ от 17.11.2008 № 1624 Росимущества в сфере управления и распоряжения имуществом Минобороны России данные полномочия были делегированы Департаменту имущественных отношений (ДИО) МО РФ.

Органами военного управления, осуществляющими непосредственное взаимодействие с муниципальными властями в сфере землепользования, являются квартирно-эксплуатационные части (КЭЧ) и эксплуатационно-технические комендатуры (ЭТК), для ЗАТО Росатома – органы управления предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Исследование вопроса показывает, что для многих ЗАТО, образованных на основе бывших закрытых и обособленных военных городков, характерно отсутствие у органов военного управления правоустанавливающих документов на земельные участки ЗАТО, что на неопределенное время задерживает их передачу в ведение органов местного самоуправления.

Не оформляются они в достаточном объеме в переходный период, устанавливаемый Указами Президента РФ (о преобразовании военных городков в ЗАТО), и в дальнейшем, поскольку органы военного управления не располагают денежными средствами на эти цели.

Положение усугубляется тем, что правового механизма передачи земельных участков при отсутствии правоустанавливающих документов законодательством не предусмотрено.

Со своей стороны органы местной власти ЗАТО действенных мер по принятию и оформлению передаваемых в муниципальную собственность земель не принимают и ограничиваются принятием в свое ведение только той части наземных сооружений, которая находится в хорошем эксплуатационном состоянии и дает прибыль уже в настоящее время (например, Дома культуры, спортивные комплексы, комбинаты бытового обслуживания, местные узлы гражданской связи, торговые площади, банно-прачечные комбинаты, мастерские, ателье, парикмахерские), чем неоправданно затягивают процесс передачи комплекса недвижимого имущества под управление муниципалитета. Известную каждому административно-хозяйственному работнику правовую форму принятия имущества на баланс «по факту» администрации ЗАТО игнорируют, не желая возлагать на себя бремя последующего оформления правоустанавливающих документов на указанные земельные участки и находящуюся на них недвижимость, в судебные органы для возложения на ответственных воинских должностных лиц обязанности передать спорное имущество в муниципальную собственность не обращаются. Процедура постановки на учет земельных участков в качестве бесхозяйных в соответствующий орган Федеральной регистрационной службы и признания их муниципальной собственностью органами местного самоуправления ЗАТО не реализуется, хотя подобная функция в земельных органах администрации ЗАТО имеется (см., например, п. 3.21 Положения о земельном отделе Комитета по управлению имуществом администрации ЗАТО г. Зеленогорска Красноярского края)¹.

Отсутствие четкой нормативной базы, сопряженное с бездействием воинских и муниципальных должностных лиц, ответственных за надлежащее оформление землеустроительных дел и получение правоустанавливающих документов, попустительство органов государственной власти субъектов Федерации, на терри-

¹Администрация ЗАТО г. Зеленогорска. Официальный сайт. <http://zeladmin.ru/administracia/pravovie-akti/1268.html>

тории которых расположены ЗАТО, приводит к неправомерному отчуждению земельных участков (в том числе с наземными объектами недвижимости) сначала под видом их длительной аренды частными лицами (организациями), а в дальнейшем (после возведения на них домовладений) путем оформления пользователями права собственности. Имеют место факты самовольного захвата земель жителями ЗАТО, гаражно-строительными кооперативами и иными коммерческими организациями в форме незаконного строительства промышленных и продовольственных магазинов, гаражей и др.

В таких условиях общенадзорная работа прокуратуры является одним из главных способов обеспечения законности в сфере совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО по вопросам землепользования.

И.С. Симонова,
научный сотрудник отдела
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые вопросы осуществления процесса административного выдворения за пределы Российской Федерации

Экономические процессы, происходящие в Российской Федерации, обуславливают увеличение миграционного потока, основную часть которого составляют трудовые мигранты. В этом процессе существует ряд проблем, носящих организационный, экономический и правоохранный аспекты. Утвержденная Президентом РФ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года определяет цели, принципы, основные направления и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации. К одной из основных задач миграционной политики относится противодействие незаконной миграции.

Ежегодно государство, учитывая потребности в привлечении иностранных работников, формирует квоты на осуществле-

ние иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации. Так, например, в 2012 г. потребность в привлечении иностранных работников составила 1 745 584 человека. Это на 48% меньше, чем в 2008 г., когда было привлечено 3 384 129 иностранных работников.

Численность иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в России, ежегодно в среднем составляет около 2 млн человек. В основном это граждане таких стран СНГ, как Узбекистан, Таджикистан и Украина¹. Следует учитывать, что нами указаны данные, полученные из форм статистической отчетности. В свою очередь, по оценкам экспертов этот цифровой показатель значительно занижен. По мнению директора ФМС России К.О. Ромодановского, «порядка 3,2 млн до 4 млн это те, кто у нас пока находится в теневом секторе и работает, не платя налоги»².

По данным, размещенным на интернет-сайте Центрального банка России, в 2011 г. сумма личных переводов, осуществляемых через системы денежных переводов из России в страны СНГ, составила 16 774 млн долларов США, что больше цифрового показателя за аналогичный период прошлого года на 23,8%³.

Помимо сумм, которые недополучает федеральный бюджет, также следует учитывать, что с увеличением миграционного потока неизбежно происходит увеличение количества административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Анализ результатов деятельности территориальных органов ФМС России показал рост в 2009, 2010 гг. количества совершаемых административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации⁴ (рис. 1).

¹ Сводные статистические данные. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1139916801766

² http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=51383&phrase_id=605957

³ http://www.cbr.ru/statistics/CrossBorder/print.asp?file=Personal_Remittances_CIS.htm&pid=svs&sid=ITM_14138

⁴ См. форму статистической отчетности 1-РД ФМС России. Статистические данные по ст. 18.8 – 18.13, 18.15 – 18.17, ч. 3 ст. 19.3, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, 19.7, 19.15 – 19.18, 19.27 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

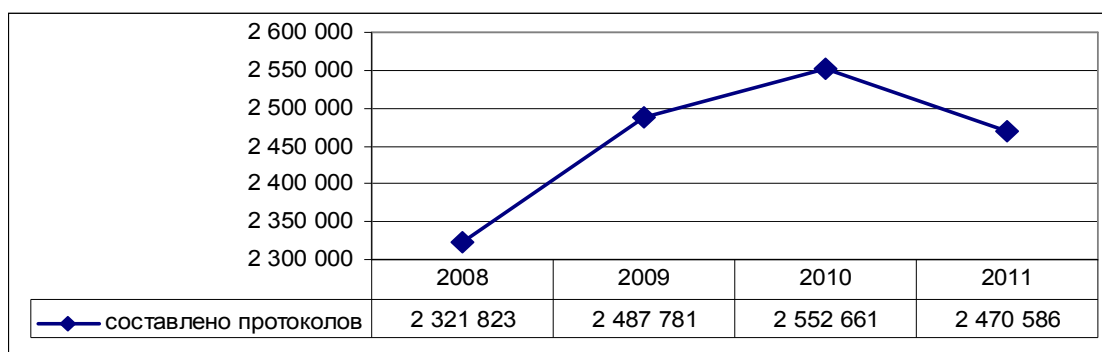


Рис. 1. Количество протоколов об административных правонарушениях, составленных сотрудниками территориальных органов ФМС России

Иностранные граждане и лица без гражданства в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации «пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Соответственно, согласно ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ, «иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях».

Однако следует учитывать некоторые особенности, предусмотренные законодательством Российской Федерации в отношении субъектов, подлежащих административной ответственности. Так, в отличие от граждан Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства судом может быть назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания¹. Эта мера административного наказания назначается судьей, а в случае совершения правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами². В настоящее время

¹ См. ч. 2 ст. 3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.05.2012).

² См. ч. 2 ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.05.2012).

данная санкция применяется за совершение административных правонарушений, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ: ч. 2 ст. 6.8, ч. 2 ст. 6.9, ч. 2 ст. 6.13, ч. 2 ст. 6.17, ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4 и ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ст. 18.18, ч. 1 ст. 19.27, ч. 4 ст. 20.20 и ч. 3 ст. 20.25.

Количество назначенных судами административных наказаний рассматриваемого вида представлено в табл. 1.

Таблица 1¹

Административное наказание	2008	2009	2010	2011
Основное (как единственная мера наказания)	534	459	483	837
Дополнительное	23 205	38 558	38 381	39 559
Всего	23 739	39 017	38 864	40 396

Руководствуясь приведенными выше цифровыми показателями, можно сделать вывод об увеличении количества назначения судами административных наказаний в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации².

Следует отметить, что, исходя из судебной практики, наказание в виде административного выдворения не назначается в случае, если субъект административной ответственности состоит в браке с гражданином Российской Федерации. Иными словами,

¹ Выборочные данные по ст. 18.8, 18.10, 18.11, ч. 1 ст. 18.12, 18.15 – 18.17, ч. 1 ст. 19.27 (с 2011 г. ст. 6.8 и 6.9) из формы статистической отчетности «1-АП». Отчет о рассмотрении федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях.

² Следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2010 № 417-ФЗ (ред. от 01.03.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» статьи 6.6 и 6.9 КоАП РФ были дополнены частью 2 (предусматривающей ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства). Это привело к внесению в графы 21 и 24 формы статистической отчетности «1-АП» в 2011 г. соответствующих цифровых показателей. В 2011 г. административному выдворению за пределы Российской Федерации по ст. 6.8 КоАП РФ был подвергнут 21 гражданин иностранного государства или лицо без гражданства, по ст. 6.9 КоАП РФ – 260 человек.

не допускается выдворение за пределы Российской Федерации лиц, чьи основные права и свободы будут нарушены применением данного вида административного наказания¹.

Постановление Верховного Суда РФ от 12.03.2012 № 5-АД12-3 предусматривает, что решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации «должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, такой меры ответственности, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства»².

Данная судебная практика сложилась еще в 2005 г., когда было вынесено постановление Верховного Суда РФ от 07.12.2005 № 86-ад05-2, исключаящее из постановления судьи городского суда указание на дополнительное административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации³.

Отличительной особенностью данных дел является тот факт, что субъекты административной ответственности часто обжалуют в высших судебных инстанциях вынесенные судом постановления, ссылаясь на недопустимость вмешательства со сто-

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 29.02.2012 № 18-АД12-6. Судебные акты по делу о правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ, изменены: исключено указание о назначении дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы территории Российской Федерации, так как заявитель имеет семью, а согласно ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни; не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права.

² Постановление Верховного Суда РФ от 12.03.2012 № 5-АД12-3. Судебные акты, вынесенные по делу о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию, изменены путем исключения указания на назначение дополнительного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации, так как мотивы, свидетельствующие о необходимости назначения указанного дополнительного наказания судьей, в постановлении не приведены.

³ Постановление Верховного Суда РФ от 07.12.2005 № 86-ад05-2. Постановление судьи по делу об административном правонарушении изменено с исключением из него указания на назначение дополнительного административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации, так как с учетом обстоятельств дела оно является преждевременной мерой административной ответственности.

роны публичных властей в осуществление прав на уважение личной и семейной жизни¹.

Таким образом, на наш взгляд, целесообразно ст. 3.10 КоАП РФ дополнить пунктом следующего содержания:

«Административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации может быть заменено административным штрафом в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, постоянно проживающего на территории Российской Федерации, обремененного семейными, имущественными и иными обязанностями, а также положительно характеризующегося по месту жительства и (или) работы.».

В заключение следует отметить, что закрепление рассмотренного предложения в законодательстве об административных правонарушениях должно положительным образом отразиться на государственной миграционной политике в части осуществления административного преследования уполномоченными на то лицами.

И.А. Соколов,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Уголовно-правовые средства противодействия рейдерству

Незаконный захват юридических лиц (рейдерство) представляет комплексную угрозу национальной экономике, поскольку влечет многочисленные, негативные последствия.

Так как законодателем осознана данная проблема, принят Федеральный закон от 30.10.2009 № 241-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

В связи с малой изученностью проблематики рейдерских захватов, отсутствием как общепринятого и официально закрепленного понятия рейдерства, так и общей концепции уголовно-правового противодействия явлению незаконных захватов пред-

¹ См.: ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950.

приятий и действенных механизмов борьбы с ним представляется целесообразным проанализировать действующее уголовное законодательство с точки зрения его готовности к противодействию рейдерским захватам.

Под рейдерством автором предлагается понимать совершенное с нарушением норм уголовного законодательства установление контроля над юридическим лицом (получение возможности осуществления административных и организационно-распорядительных полномочий) либо отчуждение его имущества, а равно имущественных прав в пользу виновного или других лиц.

В связи с тем, что рейдерство может осуществляться в различных формах, представляется необходимым проанализировать потенциал противодействия ему действующими нормами УК РФ.

Рейдерство – это сложная, высокоинтеллектуальная деятельность, поскольку захват юридического лица, как правило, невозможен посредством совершения одного преступления и достигается при совершении нескольких преступлений, посягающих на различные группы общественных отношений.

Рассмотрим это на примере схемы работы рейдерской группы.

В рамках захвата юридического лица рейдеры работают в различных направлениях. Так, например, осуществляется сбор и анализ информации об объекте захвата, правовое сопровождение операций, совершаемых в отношении организации-жертвы, силовая поддержка захвата, реструктуризация и последующая реализация захваченного объекта. Разумеется, общее руководство группой осуществляется организатором.

Работа в каждом из указанных направлений предполагает совершение определенных преступлений.

Так, например, члены рейдерской группы, отвечающие за юридическое сопровождение сделок, совершают преступления, предусмотренные ст. 170¹, 185⁵ УК РФ, отвечающие за сбор информации – ст. 185⁶ УК РФ и т.п.

Таким образом, различные преступления – это этапы рейдерского захвата предприятия, поскольку в случае успеха совершение вышеуказанных преступлений будет находиться в прямой причинно-следственной связи с захватом юридического лица, а это означает, что ответственность за них в силу повышенной опасности должна быть более строгой.

В связи с отсутствием официально закрепленного понятия рейдерства и посвященной ему статьи в УК РФ складывается си-

туация, при которой в случае выявления какого-либо преступления, формально являющегося единичным, но, по сути, представляющего собой определенную стадию захвата юридического лица, действующий уголовный закон не содержит адекватной контрмеры для противодействия рейдерской направленности данного преступления.

Отсутствие понятия «рейдерство» ограничивает возможность преследования лиц, совершивших отдельные преступления рейдерской направленности, а также установления формальной связи между конкретными преступниками, работавшими над захватом одного объекта.

Также рассмотрим некоторые ныне существующие составы преступлений, закрепленные в УК РФ, и проанализируем возможность их использования для борьбы с рейдерством.

Рейдерский захват юридического лица в силовой (физической) форме осуществляется посредством установления фактического контроля над зданиями (помещениями), занимаемыми юридическим лицом, выдворения из них представителей предыдущего руководства, получения доступа к наличным активам юридического лица, уставным и прочим его деловым документам.

Закономерно встает вопрос, по каким статьям УК РФ можно квалифицировать рейдерский захват в силовой форме? УК РФ содержит ст. 212 – массовые беспорядки. Часть 1 данной статьи устанавливает ответственность за организацию массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти. Таким образом, массовые беспорядки это и есть поджоги, погромы и т.п. Внешне описываемые явления будут иметь сходство, но по сути они значительно отличаются друг от друга. Массовость – это оценочная категория, в каждом конкретном случае подлежащая доказыванию. При рейдерской силовой атаке численность захватчиков определяется объемом работы, которую предстоит сделать в рамках захвата, таким образом, критерий массовости может и не иметь места. Также маловероятно, что захватчики будут пытаться осуществить поджог захватываемого объекта. В данном случае захватчики не имеют своей целью посягательство на общественную безопасность, соответственно в отличие от уча-

стников погромов, желающих привлечь повышенное внимание к акции, рейдеры делать этого не будут.

Описанное явление также нельзя квалифицировать по ст. 213 УК РФ, поскольку в данном случае общественный порядок может быть не нарушен, кроме того, могут отсутствовать такие признаки, как применение оружия или предметов, используемых в качестве оружия, и мотивы политической, идеологической, расовой, национальной либо религиозной ненависти или вражды.

Таким образом, УК РФ не содержит соответствующей нормы, позволяющей надлежаще квалифицировать силовой рейдерский захват юридического лица.

Как правило, после осуществления захвата юридического лица обязательна процедура реализации имущества, добытого преступным путем. Статья 175 УК РФ в данном случае вполне подходит к случаям перепродажи имущества, полученного в результате рейдерской атаки с целью создания формально добросовестного приобретателя. Представляется, что дополнение указанного состава подобным квалифицирующим признаком будет уместно.

В дополнение к рассмотренному составу не лишним будет предусмотреть в УК РФ состав преступления, предусматривающий ответственность за совершение ряда фиктивных сделок с имуществом, полученным в результате рейдерского захвата.

Также положительную роль может сыграть изменение диспозиции ст. 196 УК РФ, в рамках которой предлагается ввести ответственность в том числе за преднамеренное банкротство, осуществляемое не самим юридическим лицом, а в отношении юридического лица, которое пытаются обанкротить извне, скупая в срочном порядке все его обязательства и иницируя процедуру банкротства с переходом к стадии конкурсного производства, минуя стадии наблюдения, внешнего управления и финансового оздоровления.

Перечень отягчающих вину обстоятельств согласно ст. 63 УК РФ является исчерпывающим, т.е. не подлежит расширительному толкованию. Однако помимо прочих в ст. 63 УК РФ предусмотрено такое обстоятельство, как наступление тяжких последствий в результате совершения преступления. Представляется, что применение данного обстоятельства к лицу, совершившему преступление рейдерской направленности, не подходит. Так, при окончательном составе, например при фальсификации единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев цен-

ных бумаг или системы депозитарного учета, последствий, а уж тем более тяжких, может не быть вообще, при том что данное преступление может являться ключевым при осуществлении рейдерского захвата.

Кроме того, зачастую рейдерство совершается путем использования заведомо неправосудного решения. Судебная практика по ст. 305 УК РФ не богата, поскольку проблематично получить данные, достоверно свидетельствующие об умышленном характере нарушений судьей нормы закона. Затруднительно определение грани между преступлением и судебной ошибкой, поскольку встает множество вопросов о внутренней оценке доказательств, убеждениях, правовой доктрине и т.д., т.е. об оценочных категориях. Безусловно, подобное может иметь место, однако представляется, что законодательство должно сделать шаг навстречу правоприменению, а именно конкретизировать в УК РФ те очевидные минимально необходимые для уголовного преследования судьи нарушения, которые не могут быть результатом ошибки.

В настоящее время ключевым признаком в составе преступления, предусмотренного ст. 305 УК РФ, является заведомость, которая помимо прочего предполагает определенную заинтересованность, как правило материальную, подлежащую доказыванию.

Распространены примеры нарушения судьями правил подсудности и подведомственности рассмотрения гражданских дел. Так, например, судьи судов общей юрисдикции рассматривали дела, подведомственные арбитражному суду, либо нарушались правила исключительной подсудности рассмотрения дел о правах на недвижимое имущество по месту нахождения, что приводило к его отчуждению по решению суда, расположенного за тысячи километров от него.

Таким образом, представляется, что при наличии мер борьбы с единичными преступлениями рейдерской направленности УК РФ не содержит соответствующих мер борьбы с их комплексом, соответственно, происходит недооценка общественной опасности как самих преступлений, так и лиц, их совершающих.

Высказанные доводы, в свою очередь, указывают на необходимость введения в Уголовный кодекс Российской Федерации состава преступления, предусматривающего ответственность за рейдерство, определение его квалифицированных составов, внесение соответствующих изменений в ст. 63 УК РФ, а также внесение в ряд статей УК РФ в качестве квалифицирующего такого признака, как совершение преступлений в рамках рейдерского акта.

Безусловно, УК РФ содержит определенные нормы, предусматривающие ответственность за преступления, совершаемые в рамках рейдерского захвата юридического лица, такие как ст. 159, 170¹, 185¹, 185⁵, 185⁶, 327 и т.п., но приведенные примеры наглядно показывают отсутствие единого комплекса мер, который может быть создан только путем тщательного анализа как способов захвата юридических лиц и последующей реализации их имущества, так и структуры рейдерских организаций.

Е.А. Соловова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Международное сотрудничество России, Беларуси и Казахстана

Настоящее время характеризуется беспрецедентной активностью преступности, опасность которой усугубляется тем, что при совершении преступлений используются новейшие достижения науки и высокие технологии. В результате наличия данного фактора произошло значительное увеличение числа уголовных дел, имеющих интернациональный характер. Возникла настоятельная потребность в большей координации усилий отдельных государств и международного сообщества в целом для решения этой острой, имеющей мировой масштаб проблемы. И здесь важно как эффективное использование существующих международно-правовых механизмов, так и принятие на национальном уровне мер по совершенствованию форм и методов сотрудничества в области уголовного правосудия. В условиях тесной интернационализации национальных экономик, других сторон общественной жизни стала исключительно актуальной потребность в противодействии на международном уровне торговле наркотиками и оружием, коррупции, терроризму и организованной преступности. Данные обстоятельства не могли не отразиться на государственной политике борьбы с преступностью в правовой системе страны как одном из важнейших условий эффективной реализации охранительной функции современного государства.

Особую актуальность сегодня приобретают вопросы взаимодействия правоохранительных органов России с правоохранительными органами стран СНГ, в частности с Беларусью и Казахстаном. Необходимость рассмотрения правового регулирования международного сотрудничества именно между Российской Федерацией и странами СНГ обусловлена взаимной зависимостью этих стран, общностью правовых и исторических традиций. В наибольшей мере такая взаимозависимость характерна для России, Беларуси и Казахстана. Эти страны составляют единое экономическое, культурное, историческое пространство, взаимосвязаны близостью границ и схожим законодательством. Также эти страны объединены сотрудничеством таможенных служб в борьбе с организованной преступностью.

Возрастание значения международного сотрудничества в борьбе с преступностью в целом и при расследовании и рассмотрении уголовных дел в частности предопределяется общим для большинства стран ростом преступности, особенно ее организованных форм, которые носят преимущественно насильственно-корыстный характер. Это сопровождается резким ростом объемов доходов от преступной деятельности, в большинстве случаев укрываемых за границей. На его характер и цели существенное влияние оказывают: широкое распространение налоговых преступлений; количественный рост и качественное «совершенствование» легализации доходов от преступной деятельности; развитие индустрии наркобизнеса; расширение незаконного оборота оружия и боеприпасов, являющегося питательной средой международного терроризма, что требует сотрудничества различных государств в борьбе с ними; торговля людьми и незаконная миграция; транснациональный характер наиболее распространенных экологических преступлений; устойчивый рост числа преступных посягательств на предметы и документы, имеющие историческую, научную, художественную и культурную ценность, контрабандные операции с которыми приобрели массовый характер. Анализ правоприменительной практики указывает на увеличение количества преступлений, при расследовании которых возникает необходимость во взаимодействии с иностранными правоохранительными органами, особенно это характерно для стран СНГ¹. Уголовная среда, используя правовые, экономические, политические, организационные промахи в работе правоохрани-

¹ *Волеводз А.Г.* Правовое регулирование новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. М., 2002.

тельных органов, органов государственной власти и управления стран СНГ, создала свое единое криминальное поле, интернационализировалась и консолидировалась, обрела профессионализм, фактически взяла под контроль значительную часть экономических структур.

На протяжении последних нескольких лет в динамике и структуре преступности стран СНГ отмечаются сходные тенденции, реально угрожающие их экономическому развитию и национальной безопасности. Из года в год растет число транснациональных преступлений, где преобладают бандитизм, убийства по найму, незаконные операции с оружием и наркотиками, контрабанда сырьевых ресурсов, финансовые аферы. Межнародные преступные контакты приобрели характер устойчивой закономерности. Тенденции развития современной преступности определяют необходимость создания эффективных механизмов международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. Для достижения этой цели важно, используя опыт России в практике осуществления международных связей по борьбе с преступностью, обеспечить их правовое регулирование с учетом национальных интересов как на международном уровне, так и во внутреннем законодательстве страны. Формами международного сотрудничества в борьбе с преступностью, в частности, являются: координация действий по борьбе с преступностью; заключение договоров о борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера; правовая помощь по уголовным делам; совместные меры по пресечению преступных действий и привлечению виновных к ответственности и др.

Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства можно обозначить как взаимодействие непосредственно государств в целом, так и взаимодействие судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями¹. Здесь следует отметить, что международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства основано на оказании государствами взаимной правовой помощи по уголовным делам. Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства осуществляется в целях укрепления законности и правосудия, совершенствования организации и деятельности судебной власти на основе общепризнанных принципов международного права, взаимного сближе-

¹ Курс лекций для вузов / отв. ред. Н.А. Петухов. М., 2005.

ния внутригосударственных правовых систем путем их унификации и гармонизации.

Проблема сотрудничества государств в сфере уголовного судопроизводства представляет особую актуальность на сегодняшний день не только для России, но и для других государств – участников СНГ, в частности Беларуси и Казахстана. Об этом свидетельствует значительное внимание, уделяемое ей в действующих и разрабатываемых международно-правовых документах.

Как известно, международное сотрудничество по уголовным делам базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права, на целом ряде международно-правовых актов, разработанных и принятых усилиями международного сообщества¹. На территории Российской Федерации действует ряд конвенций и двусторонних договоров об оказании правовой помощи со странами СНГ. Среди них Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. и Протокол к ней, а также Кишиневская конвенция 2002 г. В свое время взаимодействие в сфере уголовной юстиции на основе Минской конвенции позволило определить приоритетные направления в борьбе с преступностью на территории СНГ, создать консультативные органы для решения проблем совместными согласованными действиями. Применение Минской конвенции для стран СНГ достаточно эффективно и обусловлено рядом позитивных факторов. Уголовное судопроизводство сотрудничающих стран не имеет существенных противоречий, границы их сопредельны, сохранились ведомственные связи и единый подход к практике борьбы с преступностью. Действуют ранее созданные и функционируют вновь разработанные информационные базы, используются прямые контакты в приграничных районах, реализуются совместные программы и проводятся оперативно-розыскные мероприятия. В соответствии с этими и ранее принятыми международно-правовыми документами, а также внутригосударственным законодательством различными странами совершенствуются и развиваются институты экстрадиции, взаимной помощи по уголовным делам, осуществления уголовного преследования, передачи уголовного судопроизводства, передачи осужденных к лишению свободы лиц для отбывания наказания в страну гражданства, обеспечение неотвратимо-

¹ *Галенская Л.Н.* Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Л.: Изд-во ЛГУ, 1978.

сти наказания, защиты прав своих граждан при уголовном преследовании их в другом государстве, обмен оперативной и правовой информацией, проведение совместных профилактических мероприятий, координация усилий и мер по предотвращению и пресечению преступлений как самостоятельные направления международного сотрудничества в сфере уголовного процесса¹.

До настоящего времени не проводилось специального, комплексного исследования вопросов, касающихся правового регулирования международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства Российской Федерации, Беларуси и Казахстана, что предопределяет необходимость теоретического осмысления данного вопроса, а также свидетельствует не только об актуальности, но и о теоретической и практической значимости данного вопроса.

А.А. Соловьев,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Нарушения законодательства об экономических правах человека и гражданина: теоретические аспекты и практика прокурорского надзора

Экономические права человека и гражданина закреплены в Конституции Российской Федерации, а также в ряде нормативных правовых актов, принимаемых в зависимости от специфики предпринимательской и иной осуществляемой в процессе их реализации экономической деятельности, в связи с чем целесообразно классифицировать нарушения этих прав исходя из предмета правового регулирования законодательных актов, при этом следует учитывать, что нарушение предполагает совершение действий (бездействия) со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующих отношения в сфере экономики и обладающих соответствующими контрольными (надзорными) полномочиями в данной сфере, а также со стороны иных участников экономических правоотношений.

¹ *Бородин С.В., Ляхов С.Г.* Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М. 1983.

Таким образом, классификация нарушений может быть дана в зависимости от субъекта правонарушения либо его объекта, а также в связи с наличием в правонарушении каких-либо общих либо специальных признаков, относящихся к сфере экономики.

Прежде чем приступить к классификации нарушений, следует обратиться к статистике правонарушений в сфере экономики за 2011 г.

За 2011 г. прокурорами выявлено 1 068 562 нарушения закона в сфере экономики, что на 5,6% больше, чем в 2010 г.¹ В 2011 г. приоритетом в работе органов прокуратуры стали вопросы правового обеспечения проводимой в стране модернизации экономики, требующей от прокуроров выявления и устранения правонарушений из всех сфер экономики и финансов, по-прежнему большое внимание уделялось защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В сфере налогового законодательства выявлено 72 871 нарушение. В 2011 г. органами прокуратуры проводились проверки исполнения законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ходе которой выявлены многочисленные нарушения со стороны ФНС при осуществлении указанного вида деятельности.

В 2011 г. выявлено 110 876 нарушений законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Обращает внимание резкое увеличение привлеченных к административной ответственности лиц – 1068 (прирост по сравнению с 2010 г. составил 95,2%), обусловлено это тем, что с 2011 г. в полной мере работает Федеральный закон от 27.07.2010 № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым внесены изменения и дополнения в КоАП РФ, в частности, введена новая ст. 19.6.1, устанавливающая ответственность должностных лиц контролирующих органов за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

Органами власти всех уровней допускаются нарушения при принятии решений и совершении действий, которые приводят к ограничению конкуренции и свободного перемещения товаров (работ, услуг), а также свободы экономической деятельности. Установлены факты коррупционных проявлений при реализации

¹ Сведения отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего бизнеса, использования бюджетных средств в интересах аффилированных структур, преференции для отдельных хозяйствующих субъектов.

В 2011 г. в рамках надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности органами прокуратуры рассмотрено 38 767 заявлений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля о согласовании проведения внеплановых проверок хозяйствующих субъектов, из которых принято решение об отказе в отношении 45% (17 562) проверок. В большинстве случаев основанием для отказа было отсутствие оснований для проведения проверки (10 837), несоблюдение требований к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки (4399). Большинство допускаемых в данной сфере нарушений связано с несоблюдением установленного порядка организации и проведения проверок, оформления их результатов.

В 2011 г. органами прокуратуры выявлено 7695 нарушений закона о банкротстве. Многочисленные нарушения допускаются при осуществлении процедур банкротства арбитражными управляющими: не проводятся собрания кредиторов, не предоставляются либо несвоевременно предоставляются отчеты о деятельности, нарушается порядок очередности удовлетворения требований кредиторов.

С учетом приведенных статистических данных возможно выделить следующие виды нарушений: налогового законодательства, таможенного законодательства, антимонопольного законодательства, законодательства в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, требований закона при проведении проверок субъектов предпринимательской деятельности органами контроля, обладающими соответствующим полномочиями, установленными федеральным законодательством.

Наиболее часто в практике прокурорского надзора встречаются нарушения налогового законодательства, а также законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Налоговые правонарушения административно-правового характера весьма разнообразны. От вида правонарушения зависит и механизм защиты прав налогоплательщиков. К.С. Бельский дифференцирует налоговые правонарушения на налоговые пра-

вонарушения имущественного характера, организационные налоговые правонарушения, банковские налоговые правонарушения¹.

В.В. Шекшин отмечает, что административные правонарушения в области налогов и сборов можно классифицировать на:

нарушения, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов;

нарушения, возникающие при осуществлении налогового контроля;

нарушения, связанные с рассмотрением споров между налогоплательщиками и налоговыми органами;

нарушения, связанные с принудительным взысканием налогов и сборов².

Нарушения, приведенные в названной классификации, связаны в большинстве случаев с процессом взаимодействия налогового органа и налогоплательщика, для последних предусмотрена ответственность за совершение ряда действий, например с неуплатой либо несвоевременной оплатой налогов и сборов, неправильным исчислением суммы налога, уклонением от уплаты налога и т.д. В то же время существует множество случаев, когда нарушаются права самого налогоплательщика.

Обращаясь к практике прокурорского надзора, можно выделить следующие типичные нарушения прав налогоплательщиков во всех названных видах правоотношений. Зачастую прокурор сталкивается при проверках или разрешениях жалоб, поступивших от физических или юридических лиц, со следующими действиями налогового органа:

неправомерный отказ в государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя;

необоснованно выставленное требование об уплате налога и сбора при отсутствии налогооблагаемой базы;

необоснованное привлечение налогоплательщика к налоговой либо административной ответственности за неуплату или несвоевременную уплату налогов и сборов в случае отсутствия фактических оснований для привлечения данного лица к такой ответственности;

неправомерный отказ в возмещении из бюджета налогоплательщику сумм налогов и сборов, обязательных к выплате в соответствии с положениями НК РФ;

¹ Бельский К.С. Основы налогового права // Гражданин и право. 2006. № 8. С. 14.

² Шекшин В.В. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

неправомерный отказ в предоставлении рассрочки по уплате налога и сбора;

неправомерный отказ в предоставлении льгот по уплате налогов и сборов;

необоснованные меры принудительного взыскания суммы недоимки по налогам и сборам – выставление инкассового поручения, взыскание задолженности по налогам и сборам за счет имущества должника и другие;

отсутствие согласования с прокурором внеплановой налоговой проверки;

отсутствие согласования с прокурором наложения ареста на имущество должника, за счет которого возможно взыскание недоимки по налогам и сборам;

нарушение установленных налоговым законодательством сроков проведения налоговых проверок;

нарушение установленного налоговым законодательством порядка проведения налоговых проверок.

Говоря непосредственно о защите прав налогоплательщиков при возникновении указанных ситуаций, необходимо отметить, что приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры должно являться обеспечение должной защиты их прав и законных интересов. Несмотря на то что зачастую налогоплательщики самостоятельно обжалуют действия налогового органа в судебном порядке, принятые по таким делам решения должны становиться объектом внимания прокурора. Признание незаконным действия налогового органа является основанием для внесения представления с требованием об устранении нарушений закона.

В связи с принятием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следует выделить группу правонарушений, связанных с нарушением требований проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности органами контроля, обладающими соответствующим полномочиями, установленными федеральным законодательством.

Типичными нарушениями требований положения названного федерального закона являются:

уход от принципа презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

проведение проверок с превышением установленных полномочий органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

проведение проверки в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

требование о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, наличие которых не предусмотрено федеральными законами;

отсутствие согласования с прокурором проверки, осуществляемой органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в случаях, когда такое согласование необходимо в соответствии с положениями федерального законодательства;

предоставление в органы прокуратуры органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля заявления о проведении внеплановой проверки субъекта предпринимательской деятельности в случаях, когда фактически отсутствует основание для проведения такой проверки, установленное федеральным законодательством.

Практика прокурорского надзора показывает, что на сегодняшний день правонарушения в сфере экономики выделяются в общей статистике правонарушений как многочисленные, в связи с чем органами прокуратуры в настоящее время уделяется особое внимание принятию мер, направленных на выявление, пресечение и предупреждение таких правонарушений.

О.Р. Спрыгина,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации

Практика существования федеративных отношений первого десятилетия российской государственности показала, что страна нуждается в последовательной централизации системы государственного управления путем укрупнения субъектов Российской Федерации по ряду причин¹.

Во-первых, неограниченная децентрализация власти в стране, рост влияния региональных элит и их независимость в решении местных вопросов своим следствием имеют возникновение и усиление центробежных тенденций в государственном управлении.

Во-вторых, наличие огромного числа субъектов Федерации (более восьмидесяти) чрезвычайно усложняет структуру управления страной и «раздувает» бюрократический аппарат федеральных органов исполнительной власти, особенно осуществляющих контрольные и надзорные функции за региональной властью.

В-третьих, существующая диспропорция в развитии регионов в силу ряда социально-экономических и природно-климатических факторов все более усугубляется по мере усиления глобального экономического кризиса, в который вовлечена и наша страна. Федеральному центру требуется с каждым годом все более увеличивать бюджетное финансирование для обеспечения уравнивания уровня жизни населения в различных субъектах России².

Существует еще ряд причин, которые говорят в пользу укрупнения субъектов.

Однако, анализируя различные точки зрения политиков становится ясно, что однозначного взгляда на процесс укрупнения нет.

¹ Гончаров В.В. О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юрид. мир. 2010. № 2. С. 12.

² Гончаров В.В. Становление федерализма как принципа формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // История государства и права. 2008. № 11. С. 8.

До недавнего времени очень трудно складывалась разумная экономическая политика между тремя составными частями одного из так называемых «матрешечных» субъектов Федерации – Тюменской области. Собственно Тюменская область, т.е. ее южная часть, никак не могла найти общий язык с «Северами», то есть Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, которые, входя в состав большой Тюменской области, одновременно являлись самостоятельными субъектами Федерации. Предмет раздора был прост: львиную долю бюджета юга формируют «нефтяные» и «газовые» деньги северных округов.

Следует отметить, что при объединении резко ограничивается бюджетная самостоятельность автономных округов и только два автономных округа – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий заключили в 2004 г. особое соглашение с Тюменской областью о разграничении бюджетных полномочий, за большие деньги, отодвинув решение проблемы на 2008 г., по этой схеме субъекты большой Тюмени взаимодействуют и сегодня.

Руководитель Чувашского регионального отделения партии «Патриоты России» Владислав Солдатов пишет, что «...автономные округа – это окраины, и с поглощением их более крупными соседями грозят превратиться в отдаленный район. А что такое отдаленный от столицы район, мы знаем и по собственному городу Чебоксары».

Депутат Государственной Думы 5-го созыва бывший Губернатор Ярославской области А.И. Лисицын давно заявлял, что регионов должно быть не 89, а примерно 50, а укрупнение надо производить за счет объединения дотационных регионов с донорами. В частности, он был бы не против присоединить Костромскую область, поскольку там «...сильное сельское хозяйство, слабая промышленность. Ярославская область имеет развитое промышленное производство и слабое сельское хозяйство. Объединив эти территории, можно говорить о разумной самодостаточной экономической политике».

Вопрос укрупнения регионов – это не вопрос этносов, а вопрос экономики. Такое мнение высказал в беседе с корреспондентом ИА REGNUM депутат Госсовета Чувашии Игорь Кушев. В любом случае вопрос объединения ЕАО с более крупными соседними регионами – Хабаровским краем или Амурской областью должен решать народ. И, может быть, не просто жители ЕАО, а крупные еврейские общины в стране».

Лидер общественной организации «Адыге Хасэ» Карачаево-Черкесии Мухаммед Черкесов, комментируя тезис Президента России Владимира Путина о том, что «потенциал укрупнения субъектов Федерации далеко не исчерпан», пишет: «...если повторятся попытки инициировать слияние Адыгеи с Краснодарским краем, то это, безусловно, вызовет отрицательную реакцию у черкесского населения Адыгеи».

В то же время Черкесов упомянул иное направление возможного укрупнения субъектов Российской Федерации, населенных адыгами (черкесами). «Адыги, как и карачаевцы и балкарцы, разделены в разных республиках. Составляющие один народ карачаевцы и балкарцы – в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. Адыги – кабардинцы, черкесы, адыгейцы и шапсуги, будучи единым народом, в шести субъектах Федерации – в Адыгее, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Краснодарском и Ставропольском краях и Северной Осетии. Так почему бы не укрупнить и не объединить три северокавказские республики, где эти народы являются субъектообразующими, в один субъект Федерации?! Наша разобщенность не идет нам на пользу», – считает Черкесов.

Ректор Башкирской академии государственной службы и управления при президенте Башкирии (БАГСУ) политолог Сергей Лаврентьев отметил, что Башкирия относится к самодостаточному региону. «Если взять критерий, по которому можно определить субъекты, то регионы, где проживает 4 – 5 млн человек, являются самодостаточными. К ним относятся Татарстан, Башкирия, Самарская, Свердловская, Челябинская области. Калужская, Костромская, Курская, Воронежская, Орловская области – это другого плана субъекты. Хотя это исторические территории, но они жили в другой системе координат. А новая система требует объединения для развития», – резюмировал политолог¹.

Везде свои представления об управляемости. Так, в Китае всего 34 административные единицы, но это количество необходимо помножить на тысячелетнюю традицию централизации власти и почтительной покорности перед начальством. В крохотной Швейцарии административных единиц почти столько же, сколько в Китае: 26 кантонов, но эти кантоны управляются в основном самостоятельно, очень мало оглядываясь на столичное мнение.

Таким образом, в данном вопросе сложно ориентироваться на зарубежный опыт, ибо в состав современных федераций вхо-

¹ ИА REGNUM. Объединение регионов России <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

дит различное число субъектов, которое не является константным: в США – 50, Австралии – 6, Канаде – 10, Австрии – 9, ФРГ – 16, Бельгии – 3, Индии – 25, Югославии – 2 и т.д. Однако Российская Федерация в вопросе количества субъектов Федерации оказалась «впереди планеты всей», ибо нет в мире федеративного государства, обремененного таким количеством субъектов.

Управлять 89, а на данный момент 83 субъектами Российской Федерации, может быть, действительно очень сложно. А сколько надо? Любую идею можно довести до абсурда. Почему не сделать два субъекта Российской Федерации – Восточный и Западный?

Многие политики считают, что вряд ли можно всерьез рассчитывать, укрупнив регионы, радикальным образом повысить эффективность нынешней системы власти. Но почему объединение двух плохо управляемых регионов должно дать при сложении один хорошо управляемый¹?

На наш взгляд, укрупнение регионов будет способствовать формированию на территории страны единого правового пространства², унификации регионального законодательства, что, с одной стороны, укрепит федеративные отношения, а с другой стороны, создаст благоприятную почву для экономического развития.

Благодаря этому будут созданы условия для проведения более эффективной социально-экономической политики государства³, сбалансированности доходов и расходов в рамках укрупненных субъектов Российской Федерации с целью повышения уровня жизни населения регионов и укрепления их экономической базы.

Правовые основы укрупнения российских регионов заложены в ч. 2 ст. 65 Конституции Российской Федерации. Однако практический механизм реализации процесса укрупнения субъектов Федерации был закреплен в Федеральном конституционном законе от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Данный Закон детально регламентировал про-

¹ Укрупнение субъектов Федерации: что дальше <http://businesspress.ru> newspaper/article_mId_43_alId...

² Гончаров В.В. Централизм и децентрализация как принцип формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации // Философия права. 2007. № 3. С. 6.

³ Галкин А.Н. Укрупнение регионов как условие и средство оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики Российской Федерации // Вестн. Южно-Уральск. гос. ун. 2008. № 8. С. 95.

цедуру укрупнения регионов страны путем образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, ознаменовав новый этап конституционно-правовой реформы государственного устройства России¹. В течение восьми лет после принятия данного Федерального конституционного закона было инициировано несколько процедур объединения субъектов Российской Федерации.

Однако эффективному укрупнению субъектов Российской Федерации препятствует ряд проблем, в числе которых можно выделить следующие.

В ст. 10 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ заложенные ограничения лишают федеральные органы государственной власти возможности осуществлять укрупнение российских регионов «сверху», отдавая вопросы централизации системы государственного управления на откуп региональным элитам. Следовательно, процессы укрупнения регионов страны путем их объединения будут носить хаотичный характер, а их влияние на консолидацию экономической базы страны будет минимальным.

На федеральном уровне отсутствует четко разработанная программа, касающаяся перспектив (планов) укрупнения субъектов Российской Федерации путем их объединения, что уже явилось негативным моментом на практике объединившихся субъектов, а также федеральный орган государственной власти, ответственный за осуществление контроля (надзора) за процессами объединения российских регионов.

Для разрешения проблем, препятствующих укрупнению субъектов Российской Федерации, следует разработать и реализовать ряд последовательных мероприятий, что позволит, по мнению ряда авторов, занять процессам объединения регионов страны приоритетное место в федеративной политике государства².

Необходимо разработать на федеральном уровне комплексную программу, посвященную вопросам укрупнения субъектов Российской Федерации путем их объединения. Учитывая изложенное, следует придать данной программе статус перспективного приоритетного национального проекта, что позволит осуществлять процессы централизации государственного управления пу-

¹ *Емельянов А.С.* Конституционная реформа: юридические, политические и экономические аспекты укрупнения субъектов Российской Федерации // Публично-правовые исследования. 2006. Т. 1. С. 57.

² *Каранетян М.Г.* Правовая политика в сфере укрупнения субъектов Российской Федерации: понятие, цели и приоритеты // Ленинградск. юрид. журн. 2009. № 2. С. 184.

тем уменьшения количества российских регионов не хаотично, а системно. В подобной программе следует учесть исторические, социально-экономические, политические, национально-культурные, религиозные особенности регионов, подлежащих объединению, в целях избежания появления межнациональных, межрелигиозных и межэтнических конфликтов и разногласий.

Следует закрепить в федеральном законодательстве положения о том, что финансирование вопросов укрупнения субъектов Российской Федерации осуществляется из федерального бюджета. Кроме того, в федеральных программах, посвященных вопросам объединения регионов, а также Налоговом и Бюджетном кодексах страны необходимо заложить ряд финансовых и налоговых льгот для хозяйствующих субъектов в объединяемых регионах (до пяти лет), что позволит сгладить дезорганизационные моменты, вызванные изменением системы регионального государственного управления в результате укрупнения субъектов Российской Федерации, и сделать объединенный регион привлекательным для отечественных и зарубежных инвестиций.

Пертурбации вокруг законодательства, сопровождающего объединительные процессы, показали, что до сих пор нет единого мнения по вопросу о необходимости укрупнения.

Однако одним из основных условий укрепления властной вертикали в стране и преодоления центробежных тенденций в государственном управлении все же является укрупнение субъектов Российской Федерации путем их объединения в более крупные регионы.

М.И. Туников,
помощник прокурора
Хасанского района
прокуратуры Приморского края

Особенности развития миграционных процессов на территории Дальневосточного федерального округа

Дальний Восток, являясь одним из крупнейших регионов России, имеет ряд особенностей в своем историческом развитии. Войдя в состав Российской империи, он активно заселялся не только российскими подданными, но и иностранцами. Пригра-

ничное положение Дальнего Востока России благоприятствовало внешнеэкономическим связям, прежде всего – с соседними странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Своеобразное сочетание государственно-политических и экономических причин, географического положения, социально-экономического развития обуславливают интенсивное протекание миграционных процессов на территории Дальневосточного федерального округа и сегодня.

Несмотря на имеющееся своеобразие Дальневосточного региона, по мнению многих специалистов-демографов миграционная ситуация на Дальнем Востоке наиболее рельефно выражает особенности современных миграционных процессов в стране в целом¹.

Поэтому исследование протекающих здесь миграционных процессов особенно актуально, поскольку оно позволяет определить меры воздействия на механизмы реализации миграционных процессов в масштабах всей страны. Кроме того, нельзя и пренебрегать тем обстоятельством, что Дальневосточный федеральный округ в стратегическом, экономическом, геополитическом плане является настолько значимым регионом, что дестабилизация ситуации в округе по любому из социальных и экономических параметров создает угрозу для единства и стабильности Российской Федерации.

В связи с этим механизм формирования и реализации миграционной политики предполагает региональную специфику приоритетных задач государственного управления.

Анализ структуры миграционных потоков, охвативших территорию Дальневосточного федерального округа, свидетельствует о том, что участниками внешней миграции сегодня в основном являются выходцы с территорий постсоветского пространства и стран Юго-Восточной Азии²: Республика Узбекистан, Республика Таджикистан, Социалистическая Республика Вьетнам, Республика Филиппины, Китайская Народная Республика, Корейская Народно-Демократическая Республика.

В постсоветский период общее ухудшение демографической ситуации в Российской Федерации особенно сильно коснулось российского Дальнего Востока, где за последние 10 лет постоянное население уменьшилось более чем на 900 тыс. человек и составляет на данный момент около 7 млн человек. При этом бо-

¹ Романов И.А. Государственное регулирование миграционных процессов в современной России: дис. ... д-ра социол. наук. М. 2006. С. 7.

² Там же.

лее чем на 94% эти потери определяются миграционным оттоком. По данным начальника УФМС Хабаровского края Владимира Ефремова, в 2005 г. Дальний Восток покинули 21 тыс. человек, в 2006-м – 22 тыс., в 2007-м – 15,9 тыс. человек¹. Наибольшее снижение численности населения произошло в Магаданской области, на Камчатке и Чукотке. Именно оттуда в 1990-х и 2000-х годах выехало наибольшее количество населения, составлявшее его молодую и активную часть, а оставшееся население ускоренными темпами теряет экономический и демографический потенциал. Отток трудовых ресурсов ведет к разрушению рынка труда, замедлению экономического роста региона, что в итоге приводит к опустошению больших территорий государства.

Кроме того, в регионе интенсивнее, чем в России в целом, идет естественная убыль населения. Это также обусловлено утратой преимуществ региона в части стабильности и перспектив развития, а также понижением покупательной способности населения. В связи с этим очевидно, что в настоящее время для региона крайне актуальной является проблема научного обоснования стратегических приоритетов миграционной политики в области целевого переселения, выработки социальных нормативов, широкой государственной поддержки населения².

На фоне прогрессирующего сокращения численности коренного населения региона нельзя не учитывать вероятность усиления демографического давления на Российскую Федерацию со стороны государств с избыточным населением. Так, например, в приграничных регионах северо-востока Китая около 7–8 млн человек являются безработными. Поэтому объективным остается стремление китайских граждан к миграции и оседанию на территории Сибири и Дальнего Востока. В повседневной жизни так оно и происходит. В настоящее время Китайская Народная Республика является в регионе наиболее крупным поставщиком трудовых ресурсов.

Например, в Амурской области в 2010 г. на долю КНР приходится 70% от общего количества прибывшей иностранной рабочей силы, 20% – КНДР, оставшееся количество мигрантов приезжает из стран СНГ³.

¹ *Мигрантская капля в провинциальном море* // Независимая газ. 2008. 13 мая.

² Романов И.А. Указ. соч. С. 6.

³ В Приамурье объем квот на использование труда иностранцев снижается // РИА «ПримаМедиа». 24.01.2010.

Очевидно, что географические и ресурсные особенности Дальневосточного региона России привлекают значительное число мигрантов из соседних государств. В 2005 г. в Дальневосточный федеральный округ (ДФО) въехало 632,9 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства (+27,5%). Граждане КНР составляют 70,4% от общего количества въехавших. Наиболее активно миграционные процессы протекают в приграничных с КНР регионах – Приморском (408,5 тыс. человек, или 64,5% от общего количества въехавших в ДВФО) и Хабаровском краях (35,4 тыс. человек, или 5,6%), Амурской (103,3 тыс. человек, или 16,3%) и Сахалинской (35,4 тыс. человек, или 5,6%) областях.

Новые перспективы для активизации миграционных потоков в Дальневосточном регионе открылись в 80–90-е годы: государство сделало ставку на развитие региона в сотрудничестве со странами АТР, а именно – на приграничную торговлю, развитие международных туристических и транспортных проектов. Довольно обширная волна внешней миграции в регион, проходящая на фоне оттока титульного населения из него, сделала общую картину замещения титульного населения иностранными гражданами основой для формирования негативного общественного мнения по отношению к приезжим, вплоть до впечатления об экспансии. В первую очередь это относится к южным районам Дальнего Востока, где следствием китайской миграции является образование в восточных регионах китайских общин, которые в ряде населенных пунктов приграничных территорий начинают превалировать по отношению к ведущим этническим группам местного населения¹.

С учетом возрастающей экономической и демографической мощи Китая, а также чрезвычайно льготных условий въезда в Россию именно граждан КНР особую тревогу вызывает нелегальная миграция граждан этой страны в приграничные регионы России. Пользуясь правилом безвизового въезда в Россию по туристическому каналу, с краткосрочными служебными паспортами, в том числе и при наличии российских виз, большинство китайцев занимаются как минимум полулегальными видами деятельности. Исследовательские оценки единовременного присутствия китайцев в нашей стране составляют 200 – 400 тыс. человек.

Исследования показывают, что в экономическом смысле китайские мигранты успешно адаптируются на российском

¹ Шевцова Т.В. Современная миграция из Китая в Россию и ее социально-экономические последствия: дис. ... канд. экон. наук. М. 2005. С. 23.

рынке труда: они легко находят работу, имеют относительно высокий уровень доходов для мигрантов. Однако социально-психологическая составляющая их адаптации гораздо менее эффективна и успешна. Большинство представителей китайской диаспоры в России живут очень изолированно, слабо владеют русским языком, не стремятся к интеграции и культурному смешению.

В России сложились две диаметрально противоположные точки зрения на последствия и стратегию в отношении регулирования китайской миграции. Некоторые эксперты стоят на позиции «неизбежного и экономически необходимого переселения китайцев в Россию» (например, Ж.А. Зайончковская, Г.С. Витковская, А.Г. Вишневский). Они полагают, что «Россия, испытывая постоянный дефицит рабочих рук, будет нуждаться в массовом привлечении иммигрантов, в первую очередь на непопулярные рабочие места. Поэтому китайская иммиграция объективно обусловлена взаимными интересами и России, и Китая». Главный тезис авторов данной концепции состоит в том, что китайская иммиграция неотвратима и неизбежна; в то же время она необходима России, так как «если сибирская земля не будет освоена китайцами, она так и останется неосвоенной»¹.

Эта позиция во многом созвучна точке зрения ведущих китайских ученых. Например, в выступлении президента Академии общественных наук Цюй Вэя прозвучали основные задачи и направления относительно подъема на новую ступень китайско-российских отношений, а именно совместное освоение запасов нефти и газа, лесных ресурсов, земельных угодий России, и все эти задачи должны осуществляться с обязательным привлечением миллионов китайских рабочих, в которых Россия испытывает насущную потребность². Очевидно, что позиции авторов российской концепции «неизбежности китайской миграции» и китайской стороны совпадают.

С противоположных позиций рассматривают китайскую миграцию ряд российских ученых (Л.Л. Рыбаковский, В.В. Миндогулов, О.Д. Захарова)³. Данная концепция предусматривает

¹ Шевцова Т.В. Указ. соч. С. 88.

² Там же.

³ Рязанцев С.В. Китайская миграция в России: тенденции и подходы к регулированию// Актуальные проблемы международно-правового обеспечения миграционной безопасности России: материалы Международной научно-практической конференции (19 марта 2009 г.) / под общ. ред. А.Г. Хабибулина. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2009. С.89.

максимальное использование китайского миграционного потенциала при доминировании геополитических интересов России, а именно: при условиях сохранения мигрантами лояльного отношения к российскому государству, создании системы квот и ротаций для китайских иммигрантов, защите российского рынка труда. Исходя из этого, стратегической целью политики России в отношении китайской миграции должны стать привлечение и использование рабочей силы из КНР в организованном порядке и в необходимых для экономики России масштабах, с учетом временного размещения мигрантов в различных регионах страны (не вдоль границы).

На практике все происходит иначе. С 1990 г. проблема незаконной миграции граждан иностранных государств все в большей степени стала касаться именно пограничных субъектов Российской Федерации, в первую очередь территорий, граничащих с Китаем. Межправительственное российско-китайское соглашение о безвизовом режиме предоставило китайским гражданам право свободно въезжать в Россию с целью туризма или по служебным делам. Неудивительно, что улучшение российско-китайских отношений привело к активизации межгосударственных перемещений и значительного увеличения количества поездок граждан Китая в Россию¹. Однако такое улучшение привело и к негативным последствиям, так как основным каналом проникновения незаконных иммигрантов на территорию Российской Федерации с китайской стороны стали фирмы, специализирующиеся на туристическом бизнесе².

При этом одним из основных каналов незаконной миграции китайских граждан на территорию российского Дальнего Востока остается безвизовый туризм. Несмотря на требования ст. 1 Закона Российской Федерации «Об основах туристической деятельности», запрещающей туристам заниматься оплачиваемой деятельностью в стране временного пребывания, большинство китайских туристов, въезжающих в Приморье на безвизовой основе, продолжают заниматься незаконной торговлей и другой индивидуальной трудовой деятельностью, теряя статус «туриста».

Из приведенных фактов возможно сделать вывод о том, что не всегда миграционные процессы в регионе носят законный ха-

¹ Шевцова Т.В. Указ. соч. С. 17.

² Щеплыкина И.В. Незаконная миграция и ее проявления в пограничном пространстве Российской Федерации // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон / под ред. А.И. Долговой. М.: Рос. криминологич. ассоциация, 2001. С. 176.

рактер. При этом, в частности, по отношению к гражданам КНР, въезжающим в Российскую Федерацию с целью осуществления предпринимательской деятельности, необходимо иметь в виду, что психологически они традиционно ориентируются на законопослушность в стране пребывания, стараются соблюдать все установленные правила и ограничения; из их основной массы только небольшая часть умышленно нелегально пересекает границу (в том числе с целями собирательства, зачастую – объектов, защищаемых государством¹) либо остается на нелегальном положении после официального прибытия в Российскую Федерацию.

Отмеченные обстоятельства вынуждают говорить не только о социально-экономических, но и об административно-политических проблемах приграничных субъектов Российской Федерации, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, и рассматривать внешнюю миграцию (в особенности неконтролируемую) как фактор, негативно влияющий на криминогенную обстановку в данных регионах, наносящий ущерб безопасности страны, вызывающий осложнение социально-экономической обстановки и во многом способствующий усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма, созданию условий для возникновения конфликтов².

Подводя итог анализу особенностей развития миграционных процессов на территории Дальневосточного федерального округа, необходимо отметить, что для предотвращения негативных последствий миграции в регионе России представляется целесообразным приложить усилия к развитию экономического потенциала Дальневосточного федерального округа, а также сохранения постоянного российского населения в регионе, в особенности – в приграничных территориях.

Прежде всего, в регионе необходимо стимулировать рост промышленного производства. Среднесрочная концепция развития экономики региона должна ориентироваться на постепенный переход от экспорта необработанного сырья к производству готовой продукции для экспорта. Российский Дальний Восток имеет удачное транспортно-географическое положение, он может рас-

¹ Житель КНР пытался вывезти из Приморья трепанг и дериваты на крыше автобуса // РИА «ПримаМедиа». 27.02.2010 г.

² *Степенко В.Е., Степенко А.В.* Правоприменительная деятельность контрольно-надзорных органов в сфере миграции населения (по материалам Дальневосточного региона) // Миграционное право. 2006. № 4.

смагиваться как транспортный «мост» между Западной Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Важнейшее условие развития Дальнего Востока – это необходимость сохранения постоянного российского населения в южной части региона. Основной для этого должна стать четко выраженная и подкреплённая реальными действиями государства политика протекционизма в отношении приграничных территорий. В настоящее время для региона крайне актуальными являются задачи целевого переселения, выработки социальных нормативов, широкой государственной поддержки населения.

Так, если в советский период приток трудовых ресурсов в развивающиеся районы Севера, Сибири и Дальнего Востока обеспечивался за счёт системы региональных льгот, позволявшей иметь относительно высокий уровень доходов, то сейчас в условиях резкого падения промышленного производства и фактического его сведения к нулю, сокращения объёмов добычи природных ресурсов уровень жизни населения существенно снизился. Причём в значительно большей мере, чем в других районах страны. В результате в настоящее время у жителей отдалённых регионов не осталось стимулов, компенсирующих им неблагоприятные условия жизни.

В связи с изложенным для снижения миграционного оттока населения из региона государству необходимо создавать для жителей Дальнего Востока более комфортные условия проживания. Например, этому может способствовать распространение на южные районы Дальнего Востока надбавки за длительные сроки проживания в регионе. Возможно снизить транспортные тарифы для жителей Дальнего Востока на 1–2 поездки в течение года любым видом транспорта в любой район страны.

Таким образом, ситуация в Дальневосточном федеральном округе характеризуется интенсивными миграционными потоками и наличием протяжённого участка государственной границы. Особое беспокойство вызывает миграционная убыль постоянного населения Дальневосточного региона, неадекватно замещаемая пришлым населением по этническому признаку.

С.М. Файнгерш,
старший прокурор отдела
по надзору за уголовно-процессуальной
и оперативно-розыскной деятельностью
прокуратуры Астраханской области

Прокурорский надзор, налоговый контроль и оперативная деятельность: актуальные вопросы взаимодействия в налоговой сфере

Являясь универсальным социальным и политическим инструментом государства, налоги остаются его системным орудием в достижении государственных и общественных целей, основным элементом механизма формирования бюджетов всех уровней посредством соответствующих финансовых вливаний, реальной движущей силой экономики любого государства.

Наряду с принимаемыми нашим государством мерами по повышению привлекательности предпринимательской деятельности путем снижения уровня ее бюрократического регулирования и декриминализации сферы налоговых правоотношений правоохранительная политика в последние годы пропагандирует отказ от политики формального увеличения статистических показателей выявляемости налоговых преступлений и наращивание качественной составляющей проводимой работы, что должно являться основными приоритетами и в деятельности правоохранительных и контрольных органов так называемого налогового блока.

Вместе с тем сформировавшаяся в России в последнее двадцатилетие налоговая система, существовавшая с конца 90-х годов в условиях недостаточной регламентации налогового законодательства, бессистемного трансформирования органов контроля и правоохраны, а в определенные периоды и отсутствия последних вовсе, не способствовала стабилизации ситуации в вопросах обеспечения законности в налоговой сфере. Усложняла положение специфика налоговой сферы: многоаспектность налоговых правоотношений, сложный правовой базис налоговых норм и неоднозначность их применения, противоречивая судебная практика, ряд иных особенностей.

Непоступление налоговых платежей в условиях финансового дефицита в нашей стране являлось общегосударственной проблемой. Ситуация усугублялась ликвидацией отдельных элемен-

тов правоохранительной системы. Так, несмотря на 10-летнюю деятельность по противодействию налоговой преступности, в апреле 2003 г. в России была ликвидирована Федеральная служба налоговой полиции, при этом специальные полномочия по выявлению и пресечению налоговых преступлений на протяжении нескольких месяцев вообще никому не передавались, и лишь в июле 2003 г. при МВД создано преемственное оперативное подразделение по борьбе с налоговыми преступлениями, которое, просуществовав немного менее ФСНП, в 2011 г. также растворилось в экономическом блоке МВД.

В настоящее время в связи с внесенными в 2011 г. в федеральное законодательство изменениями правоохранительные полномочия в вопросах выявления налоговых преступлений делегированы исключительно контрольным органам налоговой инспекции, для последних обеспечена возможность применения мер как административного (налогового), так и процессуального характера¹. В свою очередь оперативные подразделения и следственные органы российской правоохранительной системы фактически лишены правовых оснований для возбуждения уголовных дел, даже при наличии у них неоспоримых доказательств совершения налогового преступления, полученных в уголовно-процессуальном или оперативно-розыскном порядке, в отсутствие решения налогового органа.

При этом за следствием и дознанием сохранены полномочия по инициированию и проведению любых процессуальных проверок в порядке, установленном ст. 140–145 УПК РФ, без каких-либо изъятий в законе. Таким образом, вопрос соотношения полномочий между правоохранительными органами и органами налогового контроля в необходимом объеме законодательно не урегулирован.

Комплексные изменения российского законодательства привели к тому, что результаты деятельности органов государственного налогового контроля, которые ранее рассматривались правоохранителями лишь в качестве дополнительного источника информации, в настоящее время фактически определяют результаты всей правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступлениями налоговой направленности.

В связи с изменением баланса полномочий усугубилась проблема порядка и способов взаимодействия правоохрани-

¹ Федеральный закон от 06.12.2011 № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

ных и контролирующих органов в решении задач по противодействию налоговой преступности. В связи с этим вопросы обеспечения надлежащего государственного надзора в налоговой сфере требовали особенного внимания и выступали в числе наиболее приоритетных для органов прокуратуры. Обеспечение посредством прокурорского надзора скоординированной и системной работы позволяет компенсировать несбалансированность правового регулирования во многих сферах. Только органы прокуратуры, имеющие четкое представление о видах и механизмах нарушений, допускаемых контрольными органами, могут обеспечить должное состояние законности и взаимодействия в обозначенной сфере правоотношений.

Ю.В. Ким и Н.В. Субановой в данном случае была наиболее четко определена роль прокурорского надзора в экономической сфере, в связи с чем отмечено, что последний, имея целью обеспечение государственной исполнительской дисциплины, единства решения и исполнения, предупреждение возможных ошибок и недоработок в деятельности органов государственной власти и в конечном итоге соблюдение экономических прав субъектов, обладая необходимыми человеческими и правовыми ресурсами, характеризуется тесной связью с конституционным контролем, активным участием в правотворчестве и правоприменении, особым комплексным характером и универсальностью функций, в связи с этим отличает прокуратуру от зарубежных аналогов и ставит в разряд самостоятельных и наиболее эффективных видов государственной деятельности. При осуществлении надзора прокуратура призвана, наряду со свободой предпринимательской деятельности, обеспечить защиту публичного интереса¹.

Именно компенсаторная роль прокурорского надзора, по мнению А.Х. Казариной, сглаживает не только дефекты работы контролирующих органов, добиваясь нейтрализации правонарушений, обуславливающих высокий уровень коррупции в общественных отношениях, но и противодействует ущемлению прав и законных интересов субъектов предпринимательства².

¹ Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденция развития (государственно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1992. С. 6–11; Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования. Вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. С. 2.

² Казарина А.Х. Истоки и современное состояние общего надзора прокуратуры в сфере экономики // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: сб. науч. тр. М.: ИПК РК ГП РФ, 2003.

В то же время урегулирования порядка взаимодействия органов прокуратуры и налоговых органов в вопросах согласования проведения мероприятий налогового контроля на законодательном уровне не произошло ни в 2001 г. с принятием Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», ни в 2008 г., с принятием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В последнем Законе, с учетом изменений 2009 г., была детализирована процедура реализации надзорных полномочий прокурора в отношении деятельности ряда контрольных органов, но не налоговых. Представляется, что законодатель в данном случае не посчитал необходимым упорядочить и обновить механизм правового регулирования деятельности налоговых органов через призму ее корректировки посредством надзорной функции.

Таким образом, в федеральном законодательстве до настоящего времени сохранились фактически ограничивающие надзорные функции прокурора изъятия, обусловленные невозможностью применения соответствующих положений Федерального закона № 294-ФЗ к отношениям, связанным с проведением различных видов специального государственного контроля, в том числе налогового.

Деятельность налоговых органов по проведению мероприятий налогового контроля в отношении того и иного налогоплательщика, предшествующая принятию налогового решения и его направлению в качестве повода для возбуждения уголовного дела, не требует согласования с органами прокуратуры, в связи с чем налицо отсутствие возможности принятия упреждающих надзорных мер на стадии зарождения возможных нарушений как порядка проведения мероприятий налогового контроля, так и прав самих субъектов предпринимательской деятельности, что в последующем может привести к незаконному уголовному преследованию. Результаты деятельности органов прокуратуры также поставлены в зависимость от деятельности налоговых органов, что не может не противоречить принципам надзора, установленным федеральным законодательством. Прокурорам в настоящее время также надлежит направлять любые заявления о налоговых правонарушениях в налоговый орган без самостоя-

тельного определения признаков налогового преступления¹. Вместе с тем в настоящее время не урегулирован вопрос о порядке направления прокурором соответствующих материалов о налоговых правонарушениях при наличии в них явных признаков налоговых преступлений, не зарегистрированных в установленном ст.144, 145 УПК РФ порядке.

С учетом расширения полномочий контрольных органов проблема процессуальной и надзорной самостоятельности приобретает новое развитие и влечет негативные последствия для всей правоохранительной системы, что недопустимо с учетом ранее высказанной Генеральной прокуратурой Российской Федерации позиции².

В то же время прокуратурой ежегодно выявляется масса нарушений в деятельности не только правоохранительных, но и налоговых органов.

Обращаясь к статистике, необходимо отметить, что в 2008 г. органами прокуратуры выявлено в налоговой сфере более 390 тыс. налоговых правонарушений, что составило более 30% от общего количества выявленных в целом за год правонарушений. Для сравнения в сфере антимонопольного законодательства выявлено более 5 тыс. нарушений; в сфере лицензирования – более 35 тыс. правонарушений; в указанный период выявлено 14 997 нарушений таможенного законодательства. В свою очередь выявленные органами прокуратуры в 2009 г. более 200 тыс. нарушений в налоговой сфере составили 17% от общей массы и также преобладали в структуре выявленных экономических правонарушений. Аналогично существенное количество нарушений установлено органами прокуратуры в 2010 и 2011 гг. В сфере налогового законодательства прокурорами выявлено 98 тыс. и 72 тыс. нарушений соответственно. Немалая часть данных нарушений допущена налоговыми органами в связи с нарушениями налогового законодательства и прав предпринимателей.

В связи с этим деятельность налоговых органов по проведению мероприятий налогового контроля в отношении того и иного налогоплательщика до настоящего времени не требует согласования с органами прокуратуры, в связи с чем последние в общерос-

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.05.2012 № 36-49-2012 «О практике применения налогового, уголовного и уголовно-процессуального законодательства при выявлении, раскрытии и расследовании налоговых преступлений».

² Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации о разъяснении норм Федерального закона от 29.12.2009 № 383-ФЗ.

сийском масштабе столкнулись с отсутствием возможности принятия упреждающих надзорных мер в наиболее ключевой сфере экономической деятельности и финансовых правоотношений.

Таким образом, полномочия прокурора, как и налоговых органов, требуют более детальной законодательной регламентации.

Г.А. Хайруллина,
младший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Классификация преступлений в зарубежном законодательстве

Проблема классификации преступлений всегда находила свое отражение в истории уголовного законодательства. Об отдельных видах преступных деяний говорилось в древнейших нормативных документах¹.

Обращение к опыту зарубежного законодательства позволяет соотнести отечественную правовую систему с правовыми системами других государств, выявить особенности законодательства той или иной страны, его сильные и слабые стороны и сравнить с законодательством собственной страны. Как писал Р. Давид: «Мир стал един. Мы не можем отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного шара. Необходимое международное взаимодействие или, во всяком случае, простое сосуществование требует, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели на зарубежное право».

В развитых правовых государствах большое значение придается системе классификации преступлений².

В большинстве европейских государств уголовное законодательство закрепляет многочленную классификацию преступных деяний по различным основаниям. Наиболее существенной признается классификация преступных посягательств в зависи-

¹ Русская правда, Судебники 1497 и 1550 гг., Соборное Уложение 1646 г. и др. См.: *История русского законодательства*. СПб., 1999.

² *Игнатов А.Н., Красиков Ю.А.* Уголовное право России: учеб. для вузов. В 2-х т. Т. 1. Общая часть. М., 1999. С. 233.

мости от их тяжести¹. На наш взгляд, нормы о классификации преступлений разработаны должным образом в передовых европейских странах: Франции, Германии, Австрии, Швейцарии и т.д.

Так, согласно действующему УК Франции 1992 г. преступные деяния делятся на три категории: преступления, проступки и нарушения². Законодатель впервые установил материальный критерий их дифференциации – тяжесть деяния (в прежнем законодательстве таким критерием выступали вид и размер наказания, предусмотренного за совершение преступного деяния). Помимо этого все преступления и проступки разграничиваются по сферам их совершения: общеуголовные и политические. При этом категория преступления влияет на выбор вида и режима наказания, возможность предоставления отсрочки наказания и т.п.

Полагаем, что такая классификация преступных деяний имеет во Франции большое практическое значение. Она предопределяет систему наказаний: уголовных – для преступлений, исправительных – для проступков и «наказаний, назначаемых за нарушения» – для нарушений. Ею определяется возможность привлечения к уголовной ответственности при покушении. Покушение на преступление обычно наказуемо, покушение на проступок – только в случаях, предусмотренных законом, покушение на нарушение – никогда. Примечательно, что классификация преступных деяний, существующая во французском праве, имеет также значение для давности и реабилитации. Сроки давности привлечения к уголовной ответственности и для исполнения наказания зависят непосредственно от категории деяния.

Вместе с тем следует отметить, что УК Франции не содержит самого понятия преступного деяния, а лишь подтверждает сложившуюся во французском праве классификацию уголовно наказуемых деяний. Кодекс не раскрывает понятия вины и ее форм, за исключением предумысла, хотя законодатель довольно часто использует в тексте термины «умышленное», «злонамеренное», «неосторожное» и др.

Отметим, что французские законодатели, совершенствуя уголовное законодательство и оперативно реагируя на изменения в общественной жизни, в уровне, структуре и динамике преступности, совершенно обоснованно последовательно реализуют принципы примата международного права над внутренним, приоритета защиты личности и ее прав, дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания.

¹ *Современное зарубежное уголовное право*. Т. 2. М., 1958. С.315; Т.3. С. 394.

² *Уголовный кодекс Франции*. СПб., 2002. Ст. 111-1.

Принимая во внимание традиции формирования российского уголовного законодательства под влиянием его зарубежных аналогов, интересно посмотреть, как классифицирует преступления УК ФРГ.

УК ФРГ, принятый в 1975 г., закрепляет в § 12 деление всех преступных деяний на преступления и проступки¹. В немецком законодательстве классификация преступлений на отдельные виды носит теоретический характер, при этом основное внимание уделяется не преступлению, а составу преступления. Именно составы классифицируются по различным основаниям². Согласно этому Кодексу преступлениями (*Verbrechen*) признаются противоправные деяния, за которые предусмотрено минимальное наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года и более строгое наказание. Проступками (*Vergehen*) являются противоправные деяния, за которые предусмотрено лишение свободы на срок не менее одного года или штраф³. Вместе с тем законодатель подчеркнул, что отягчающие и смягчающие обстоятельства, предусмотренные положениями Общей части УК ФРГ для особо тяжких или менее тяжких случаев, не имеют значения для данной классификации. Таким образом, классификация не учитывает форму вины, а учитывает только вид и размер наказания. Отсутствует прямая зависимость между категориями преступлений и иными уголовно-правовыми институтами. Интересно, что классификация никак не связана с процессуальным рассмотрением уголовных дел. В связи с этим в специальной литературе подчеркиваются ее некоторые достоинства. Например, облегчает и упрощает редакцию статей Общей части этого Кодекса, позволяет одним кратким термином заменить перечни деяний, дает возможность более точно систематизировать нормы Особенной части⁴.

Особый интерес представляет УК Испании, принятый в 1995 г., который явился итогом длительного развития испанского уголовного законодательства. По мнению Н.Ф. Кузнецовой, данный Кодекс есть непосредственный результат вступления Испании на путь глубоких социально-экономических и политических преобразований демократического характера⁵. Сказанное в пол-

¹ Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия. СПб., 2003.

² См.: Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право. М., 2004. С. 127–139.

³ Уголовное право буржуазных стран. Общая часть: сб. законодательных актов / под ред. А.Н. Игнатова, И.Д. Козочкина. М., 1990. С. 227.

⁴ Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Преступление и наказание в Англии, США, Франции, ФРГ, Японии. М., 1991. С. 73.

⁵ Уголовный кодекс Испании. М., 1998. С. 1–3.

ной мере относится и к интересующему нас вопросу – к проблеме классификации преступных деяний на различные категории в зависимости от их тяжести. В УК Испании закреплено деление преступных деяний на преступления и проступки (ст. 10). Тяжесть преступления выражается в характере закрепленного в законе наказания. Преступления, в свою очередь, подразделяются на тяжкие и менее тяжкие. Данная классификация является ведущей, она подтверждает необходимость разграничения преступлений по их тяжести для правильного понимания социальной значимости различных преступлений и отражения посредством выделения соответствующих категорий преступных деяний основных направлений уголовной политики государства.

Подобная ситуация наблюдается и в Австрии, где УК данного государства закрепил двухчленную категоризацию преступных деяний: преступление и проступок, положив в ее основу формальный критерий – размер наказания. Третий вид нарушений предусмотрен в Административном уголовном законе. На основании ст. 17 УК Австрии¹ преступлениями являются умышленные преступные деяния, которые наказываются пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок более трех лет. Все остальные преступные деяния являются проступками.

Двухчленное деление преступлений по объекту посягательства восприняло и итальянское уголовное законодательство. Так, ст. 17 УК Италии выделяет: 1) преступления – деяния, за которые могут быть назначены пожизненное лишение свободы, срочное лишение свободы и штраф в размере от 10 тысяч лир до 10 миллионов лир; 2) уголовные проступки – деяния, наказуемые арестом или денежным взысканием в размере от 4 тысяч лир до двух миллионов лир.

Исторически основную часть уголовных проступков составляют включенные в УК Италии так называемые полицейские правонарушения, которые до эпохи просветительства относились к компетенции административных властей².

В уголовном законодательстве Швейцарии также установлена двухчленная классификация преступных деяний, которая предусмотрена в ст. 9 УК Швейцарии³, в основе которой также предусмотрен формальный критерий – размер наказания.

¹ Уголовный кодекс Австрии. СПб., 2002.

² Игнатова М.А. Уголовное право Италии: основные институты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 29.

³ Уголовный кодекс Швейцарии. СПб., 2002.

Характерной особенностью ст. 1 в УК Бельгии, принятого в 1867 г., является деление преступных деяний на преступления (ст. 1 в УК Бельгии) (влекут уголовные наказания), проступки (влекут исправительные наказания) и полицейские нарушения (влекут полицейские наказания)¹.

Весьма интересно в связи с этим проанализировать уголовное законодательство тех зарубежных стран, которые отражают так называемую англо саксонскую систему права. Она зачастую называется еще системой общего права (common law). От других она отличается прежде всего тем, что в качестве основного источника права в ней признается судебный прецедент².

Одним из ярких представителей этой правовой системы является Англия. В уголовном праве Англии сложилось несколько видов классификации преступлений, основные из них — по объекту посягательства, по степени опасности деяний, по процедуре рассмотрения, по процессуальному признаку.

По объекту посягательства преступления разграничиваются либо по степени их значимости, либо в алфавитном порядке. По степени опасности на преступления, дела о которых рассматриваются с соблюдением процедуры, требующей обвинительного акта (indictable offences), и с участием присяжных; преступления, дела о которых рассматриваются в упрощенном порядке (summary offences). Это деление весьма условно, так как английскому праву известны и так называемые «смешанные», «гибридные» преступления, для которых выбор процедуры судебного разбирательства зависит от стороны обвинения или самого обвиняемого³. По процессуальному признаку к первой группе относились преступления, при совершении которых подозреваемый может быть подвергнут до суда аресту (arrestable offences) и может быть назначено наказание свыше 5 лет лишения свободы; ко второй группе отнесены преступления, за совершение которых арест не применяется (nonarrestable offences)⁴. Следует сказать, что, к сожалению, в современном английском праве отсутствует четкая и стройная система классификации преступлений.

Законодательство США содержит нормы о делении всех посягательств на преступления и нарушения. Примерный УК

¹ Уголовный кодекс Бельгии. СПб., 2001.

² См.: *Общая теория государства и права. Академ. курс в 2-х т./ под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. С. 100.*

³ *Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Указ. соч. С. 69.*

⁴ *Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Уголовное право современных зарубежных стран. М., 1997. С. 69.*

США в ст. 1.02 определяет преступление как «поведение, неоправданно и неизвинительно причиняющее существенный вред интересам личности или общества или угрожающее причинением такого вреда»¹. Указание на причинение существенного вреда интересам личности и общества является в данном случае раскрытием понятия общественной опасности.

По уголовному праву США все преступления делятся на три категории: опасные преступления – фелонии и менее опасные – мисдиминоры и малые мисдиминоры. Ко второй группе относятся те преступления, за которые может быть назначено лишение свободы на срок до 30 дней или до одного года и (или) штраф, к первой – все остальные. Из менее опасных преступлений законодатели штатов выделяют, как правило, подгруппу незначительных мисдиминоров².

Сравнительный анализ зарубежного законодательства в части исследуемого вопроса позволяет констатировать, что институт категоризации преступлений признается во многих странах, относящихся к разным правовым системам, имеет универсальный характер и используется для дифференциации ответственности, уточнения процедурных моментов и решения других важных правовых вопросов.

М.Л. Харламова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Защита прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом

В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона от 24.07.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реали-

¹ *Примерный* уголовный кодекс США. М., 1969. С. 32.

² *Есаков Г.А., Крылова Н.Е., Серебренникова А.В.* Уголовное право зарубежных стран: учеб. пособие. М., 2011. С. 115.

зации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка.

Государством устанавливаются определенные ограничения для субъектов гражданских правоотношений с целью защиты наиболее уязвимой социальной группы – несовершеннолетних. При этом последние очень часто являются сторонами сделок с недвижимым имуществом.

Рассматривая несовершеннолетних как участников гражданских правоотношений, необходимо обратить внимание на правовое регулирование положения несовершеннолетних – единственных собственников имущества, собственников доли в имуществе и несовершеннолетних, являющихся членами семьи собственника, с учетом гражданского и семейного законодательства.

В соответствии с ч. 2 ст. 37 Гражданского кодекса Российской Федерации законные представители несовершеннолетних (родители, опекуны, попечители и т.д.) без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать (давать согласие на совершение) сделки по отчуждению, обмену или дарению имущества ребенка, сдачи его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделки, влекущие отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любые другие сделки, влекущие уменьшение имущества подопечного.

Необходимость получения разрешения органов опеки и попечительства перед отчуждением жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой и попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права и охраняемые интересы указанных лиц, также закреплена в ч. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ (аналогичная норма содержится в проекте № 47538-6 Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», находящемся на рассмотрении).

При этом с учетом определения Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чadaевой» отчуждение родителями-собственниками жилого помещения, в котором прожи-

вает несовершеннолетний, осуществляется без получения разрешения органов опеки и попечительства. Таким образом, государство отказалось от процедуры предварительной оценки ситуации при отчуждении родителями несовершеннолетних имущества¹.

Вместе с тем, учитывая, что в Российской Федерации остается высоким уровень семейного неблагополучия, приобретающего различные формы: хронический алкоголизм или наркомания родителей, ведущих аморальный образ жизни, жесткое обращение с детьми и т.д., отказ от вмешательства со стороны органов опеки и попечительства в процесс отчуждения родителями жилых помещений может привести к увеличению нарушений прав несовершеннолетних. При этом такие нарушения могут выявиться зачастую только после достижения совершеннолетия ребенком, когда право собственности на спорное жилое помещение может перейти к добросовестным приобретателям, что повлечет, в свою очередь, затяжные судебные разбирательства.

При наличии установленной государством обязанности получения разрешения органов опеки и попечительства в вышеуказанных случаях в законодательстве Российской Федерации не закреплено, в какой форме должно быть выражено согласие (разрешение) органов опеки и попечительства на совершение сделок (в форме приказа, распоряжения, постановления и т.д.), какие документы необходимо представить законным представителям в орган опеки, каковы критерии оценки соблюдения прав несовершеннолетних при совершении сделок, например, учет таких факторов, как уменьшение площади жилого помещения, принадлежащего на праве собственности несовершеннолетнему, продажа квартиры в центре города и переезд семьи в отдаленные районы, каков порядок осуществления последующего контроля за выполнением условий, установленных в акте органа опеки и попечительства, и ответственность за их нарушение.

Отдельные моменты, связанные с дачей согласия органов опеки и попечительства на совершение сделок, отражены в изданных более чем десять лет назад письмах Министерства образования РФ от 20.02.1995 № 09-М «О защите жилищных прав несовершеннолетних» и Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 09.06.1999 № 244-26/5 «О дополнительных мерах по защите жилищных прав несовершеннолетних», которые носят исключительно рекомендательный характер.

¹ Речь в данном случае идет о редакции ст. 292 Гражданского кодекса РФ, действовавшей до принятия Федерального закона от 30.12.2004 № 213-ФЗ.

В связи с необходимостью законодательного регулирования данного вопроса некоторыми субъектами Российской Федерации с недавнего времени стали приниматься нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере выдачи органом опеки и попечительства указанного предварительного разрешения, например: решение Курганской городской Думы от 16.06.2010 № 155 «Об утверждении положения о порядке выдачи органом опеки и попечительства предварительного разрешения (согласия), затрагивающего осуществление имущественных прав несовершеннолетних, недееспособных, ограниченно дееспособных граждан»; постановление мэрии города Магадана от 02.02.2010 № 234 «Об утверждении положения о порядке выдачи предварительного разрешения органа опеки и попечительства на совершение сделок с жилыми помещениями, в которых проживают или являются собственниками несовершеннолетние».

Однако для единообразного применения норм права, укрепления законности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом необходима разработка комплекса изменений и дополнений в федеральное законодательство в том числе в части реформирования самой структуры органов опеки и попечительства с целью установления единой процедуры охраны интересов и защиты прав детей на всей территории Российской Федерации.

В настоящее время согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 24.02.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству.

Отсутствие единой централизованной системы органов опеки и попечительства не позволяет в полной мере осуществлять возложенные на данные органы полномочия, существующая структура органов опеки и попечительства исключает возможность осуществления контроля за принятыми решениями органами местного самоуправления, что в свою очередь приводит к тому, что обжалование решений, действий (бездействия) таких органов опеки и попечительства возможно фактически только в судебном порядке.

Органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по опеке и попечительству, не могут эффективно защищать права несовершеннолетних, в случае их нарушения иными орга-

нами местного самоуправления муниципального образования, данная ситуация затрудняет процесс восстановления нарушенных прав ребенка, в том числе путем обращения в суд, где истцом и ответчиком в определенных случаях могут оказаться органы местного самоуправления одного муниципального образования.

Вопросы реформирования органов опеки и попечительства широко обсуждаются научным сообществом, представителями органов государственной власти, общественностью.

Так, в интервью «Российской газете» Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахов отметил, что сформирована межведомственная комиссия по подготовке предложений о порядке координации вопросов защиты несовершеннолетних, которой будет рассмотрен вопрос о создании федеральной социальной службы по поддержке детей и семей с многодетными детьми¹.

В работе Е.Г. Куропацкой обоснована необходимость комплексного реформирования системы органов опеки и попечительства, в том числе путем создания Федеральной службы опеки, территориальных подразделений, действующих на территории одного или нескольких муниципальных образований, и профессиональных служб, действующих в структуре органа опеки и попечительства в качестве специализированных подразделений, оказывающих юридические, педагогические, психологические и иного рода профессиональные услуги детям, их родителям (другим законным представителям) и иным лицам².

Учитывая изложенное, по нашему мнению, необходимо внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, дополнив его главой, посвященной особенностям совершения сделок с участием несовершеннолетних, а также в ст. 6 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в части определения структуры органов опеки и попечительства, в ст. 21 данного Федерального закона, отразив в ней порядок выдачи разрешения на совершение сделок с имуществом подопечных.

Неполнота правового регулирования негативно сказывается на состоянии законности в сфере защиты прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом. Данный вывод подтверждается материалами судебной практики и проку-

¹ Семья и воля // Рос. газ. 2010. 27 дек.

² Куропацкая Е.Г. Опека и попечительство в системе защиты прав несовершеннолетних в России и Англии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2009. С. 9.

рорских проверок, содержащими сведения о выявлении нарушений в данной области, имеющих место, в том числе в связи с невыполнением своих обязанностей законными представителями несовершеннолетних, ненадлежащим контролем органов опеки и попечительства, например: неполучение разрешения органа опеки и попечительства на совершение сделок с жилым помещением; невыполнение законными представителями несовершеннолетних условий полученного разрешения на совершение сделки по отчуждению имущества и др.

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить, что для эффективной защиты прав несовершеннолетних как участников сделок с недвижимым имуществом необходимо: проведение планомерной государственной политики, направленной на совершенствование действующего законодательства; ориентация органов, в обязанности которых входит контроль и надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, на своевременное выявление, устранение и предупреждение нарушений прав несовершеннолетних и повышение ответственности данных органов за неисполнение своих обязанностей.

К.В. Чашин,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Уголовно-правовая норма об ответственности
за посредничество во взяточничестве (ст. 291¹ УК РФ):
проблемы социально-криминологической обусловленности**

Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 291¹ «Посредничество во взяточничестве». Указанная статья предусматривает уголовную ответственность за следующие деяния:

1) непосредственную передачу взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере (ч. 1); при этом квалифицирующими признаками признаются посредничество во взяточничестве за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) либо лицом с исполь-

зованием своего служебного положения (ч. 2), совершение этого деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо в крупном размере (ч. 3), а также его совершение в особо крупном размере (ч. 4);

2) обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5).

Следует отметить, что общественно опасные деяния, предусмотренные ч. 1–4 ст. 291¹ УК РФ, являлись уголовно наказуемыми и до включения в российское уголовное законодательство анализируемой уголовно-правовой нормы, поскольку лицо, оказавшее «посреднические услуги» в получении или даче взятки, признавалось соучастником (как правило, пособником) преступления, предусмотренного ст. 290 или 291 УК РФ. При этом правоприменительные органы руководствовались п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»¹ (далее – ПП ВС РФ от 10.02.2000 № 6), согласно которому «уголовная ответственность посредника во взяточничестве в зависимости от конкретных обстоятельств по делу и его роли в даче или получении взятки наступает лишь в случаях, предусмотренных статьей 33 УК РФ». В связи с этим следует признать, что информация о криминализации посредничества во взяточничестве, появившаяся в юридической печати², не в полной мере соответствует действительности. Как справедливо отмечает по этому поводу О.С. Капинус, «дополнение закона нормой об ответственности за посредничество во взяточничестве криминализацией этого деяния, конечно, не является, поскольку за названные в ч. 1 ст. 291¹ УК РФ формы посреднических действий (в самых редких случаях, видимо, и бездействия) уголовная ответственность наступала и ранее, содеянное в этом случае квалифицировалось как соучастие в даче либо получении взятки, на что прямо указал Пленум Верховного Суда»³.

Однако в таком случае неизбежно возникает вопрос о социально-криминологической обусловленности и целесообразности самостоятельной уголовно-правовой нормы об ответственности за посредничество во взяточничестве. Оправдано ли включение в

¹ БВС РФ. 2000. № 4.

² В России появится статья за посредничество во взяточничестве // Рос. газ. 2011. 2 февр.; *Посредник «в тумане»* // Рос. газ. 2011. 5 мая.

³ Капинус О. Изменения в законодательстве о должностных преступлениях: вопросы квалификации и освобождения взяткодателя от ответственности // Уголовное право. 2011. № 2. С. 23.

уголовное законодательство новой нормы (ст. 291¹ УК РФ), при том что и без нее можно было привлечь посредника во взяточничестве к уголовной ответственности за соучастие в получении или даче взятки? Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть утвердительным.

Во-первых, практика квалификации посредничества во взяточничестве как соучастия в получении или даче взятки, санкционированная п. 8 ПП ВС РФ от 10.02.2000 № 6, зачастую была основана на аналогии уголовного закона, на что уже обращалось внимание в юридической печати¹. Как известно, посредник во взяточничестве признавался в большинстве случаев пособником преступления, предусмотренного ст. 290 или 291 УК РФ. Однако подобная уголовно-правовая оценка далеко не во всех случаях соответствовала предписаниям ч. 5 ст. 33 УК РФ, которая содержит исчерпывающий перечень пособнических действий². Дело в том, что законодательное определение пособника охватывает только так называемое «интеллектуальное» посредничество во взяточничестве (действия, направленные на содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки), которое можно расценивать как содействие совершению преступления «советами, указаниями, предоставлением информации». Что же касается так называемого «физического» посредничества (непосредственной передачи взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя), то оно оказалось за рамками легальной дефиниции пособничества, поскольку передача предмета преступления (в нашем случае – взятки) в перечне пособнических действий не указана (в нем фигурирует только предоставление «средств или орудий совершения преступления»). Таким образом, ст. 291¹ УК РФ, признающая посредничество во взяточничестве (как интеллектуальное, так и физическое) самостоятельным преступлением, позволит избежать применения уголовного закона по аналогии, что будет способствовать укреплению уголовно-правового принципа законности (ст. 3 УК РФ).

¹ См., напр.: *Аникин А.* Посредничество во взяточничестве // *Законность.* 2009. № 3. С. 18; *Капинус О.* Указ. соч. С. 23.

² Согласно ч. 5 ст. 33 УК РФ «пособником признается лицо, содействовавшее совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий, а также лицо, заранее обещавшее скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы».

Во-вторых, ранее существовавшая модель уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве, основанная на предписаниях института соучастия в преступлении, жестко увязывала квалификацию посреднических действий с уголовно-правовой оценкой действий взяточполучателя или взяточдателя. Согласно ч. 5 ст. 34 УК РФ в случае недоведения исполнителем преступления до конца по не зависящим от него обстоятельствам остальные соучастники несут уголовную ответственность за приготовление к преступлению или покушение на преступление. Следовательно, если действия взяточполучателя (взяточдателя), в интересах которого действовал посредник, квалифицировались как неоконченное преступление, то и посредник привлекался к ответственности за соучастие в приготовлении или покушении на преступление, причем даже в тех случаях, когда посреднические действия фактически были окончены (например, когда посредник познакомил взяточдателя с «нужным» должностным лицом и установил между ними доверительные отношения). Иными словами, момент юридического окончания посредничества во взяточничестве был перенесен на момент окончания получения или дачи взятки (в зависимости от того, в чьих интересах действовал посредник). Если же взяточполучателю (взяточдателю), на стороне которого действовал посредник, удавалось тем или иным способом избежать уголовной ответственности, то основания для привлечения к ответственности посредника вовсе отсутствовали. С появлением в уголовном законодательстве ст. 291¹ УК РФ ситуация изменилась: квалификация посредничества во взяточничестве напрямую не зависит от уголовно-правовой оценки действий взяточдателя и взяточполучателя. И если посредник выполнил одно или несколько из предусмотренных в ч. 1 ст. 291¹ УК РФ деяний, то его действия будут квалифицированы как оконченное преступление вне зависимости от того, окончено ли получение или дача взятки, привлечен ли к ответственности взяточполучатель (взяточдатель) или нет. Таким образом, анализируемая уголовно-правовая норма, выделяющая посредничество во взяточничестве в качестве самостоятельной формы коррупционной деятельности, позволяет «сдвинуть» момент юридического окончания этого деяния на более раннюю стадию преступного поведения и тем самым усилить уголовную ответственность.

В-третьих, ст. 291¹ УК РФ, в отличие от норм об ответственности за соучастие в получении или даче взятки позволяет учесть специфику посреднической коррупционной деятельности, дифференцировать уголовную ответственность посредника во

взяточничестве с учетом обстоятельств, влияющих на степень общественной опасности содеянного. В частности, заслуживает поддержки решение законодателя установить повышенную уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч. 3 ст. 291¹ УК РФ). Указанный особо квалифицирующий признак создает основу для адекватной уголовно-правовой оценки преступных групп, специализирующихся на оказании посреднических коррупционных услуг, что было бы невозможно осуществить в рамках ранее действующей модели, основанной на признании посредника соучастником получения или дачи взятки.

В-четвертых, появление ст. 291¹ УК РФ, в которой получили отражение признаки посредничества во взяточничестве, позволит, на наш взгляд, упростить его квалификацию, активизировать усилия правоприменительных органов по уголовно-правовому противодействию этому преступлению, а значит, и взяточничеству в целом.

Наконец, в-пятых, следует учитывать, что ст. 291¹ УК РФ будет намного доступнее для восприятия населением, чем нормы о соучастии в получении или даче взятки. Как отмечает В.Н. Кудрявцев, «уголовные законы создаются не только для юристов. Они имеют воспитательное и предупредительное значение. Простой и понятный текст закона, устанавливающего ответственность за конкретные действия, смысл которых ясен для любого гражданина, имеет важное профилактическое значение. Поэтому наряду с общими нормами, которые уже имеются в законодательстве, в некоторых случаях оправдано появление новых законов, подчеркивающих общественную опасность тех или иных форм поведения, причиняющих вред»¹. Преломляя сказанное к рассматриваемой нами проблеме, можно заключить, что установление самостоятельной нормы об ответственности за посредничество во взяточничестве позволит умножить превентивный потенциал соответствующего уголовно-правового запрета.

Суммируя сказанное, можно констатировать, что включение в УК РФ самостоятельной уголовно-правовой нормы об ответственности за посредничество во взяточничестве является обоснованным и целесообразным.

¹ Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 2001. С. 217.

Н.Н. Честных,
старший прокурор отдела
Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые проблемы конституционно-правового регулирувания взаимодействия органов прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации

Образование Следственного комитета Российской Федерации (далее – Комитет) и лишение органов прокуратуры полномочий по возбуждению уголовных дел и их расследованию стало поворотной вехой в продолжающихся несколько десятилетий спорах о целесообразности соединения в руках прокурора надзорной и следственной функций. Не вдаваясь в подробности упомянутой дискуссии, хотелось бы отметить, что при создании принципиально нового для нашего современного государства института законодателем недостаточно четко определен его правовой статус, что порождает проблемы во взаимоотношениях органов прокуратуры и Комитета.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством, осуществляют надзор за исполнением законов Комитетом. При этом пределы надзора законом не ограничены, что дает основание полагать, что прокуратуре поднадзорна не только процессуальная, но и внепроцессуальная деятельность следственных органов. К сожалению, приходится констатировать, что на практике Следственным комитетом Российской Федерации создаются препятствия для реализации надзорных полномочий прокурора в сферах, не связанных с уголовным судопроизводством.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 09.02.2012 № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы» определены особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов указанными органами при осуществлении ими соответствующей деятельности.

В мае 2012 г. в Генеральную прокуратуру Российской Федерации поступило обращение председателя Следственного комитета Российской Федерации, в котором фактически поставлена под сомнение правомерность издания упомянутого приказа в связи с высказанной позицией об ограничении надзорной функции прокуратуры в отношении Комитета исключительно процессуальной деятельностью.

На наш взгляд, с такой точкой зрения нельзя согласиться по следующим основаниям.

В силу ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» и п. 1 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», указанный орган определен как федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Подобная формулировка не конкретизирует истинного места Комитета в системе органов государственной власти Российской Федерации, основанной на конституционном принципе разделения властей, так как четкое определение самого термина «федеральный государственный орган» в законодательстве отсутствует.

Как нам представляется, использование упомянутой не совсем ясной дефиниции применительно к Комитету во многом обусловлено тем, что до настоящего времени ни на конституционном уровне, ни на уровне федеральных законов не решен вопрос о месте прокуратуры, из которой он был выделен, в государственном механизме Российской Федерации. Данная проблема продолжает оставаться дискуссионной и в научной среде¹.

Несмотря на упомянутые обстоятельства, результаты анализа организации и деятельности Следственного комитета Российской Федерации дают основания отнести указанный государственный орган к исполнительной власти.

В ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации провозглашено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Однако детальное рассмотрение конституционно-правовых основ института пре-

¹ См., напр.: *Бессарабов В.Г., Жмакин А.С.* Место прокуратуры в политической системе // *Законность.* 2009. № 11. С. 3 – 8; *Бажанов С.В.* Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // *Законность.* 2009. № 6 и др.

зидентства, а также особенностей практики его функционирования в нашей стране свидетельствует о том, что Президент Российской Федерации, являясь главой государства, фактически одновременно выступает в качестве главы исполнительной власти.

В частности, в непосредственном подчинении Президенту Российской Федерации так же, как и Комитет, находятся Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, которые, являясь федеральными органами исполнительной власти, наряду с Комитетом осуществляют функцию расследования преступлений. По справедливому замечанию Д.Н. Бахраха, подчинение Президенту Российской Федерации является характерной особенностью именно исполнительных органов государственной власти¹.

Как видим, в Российской Федерации предварительное следствие помимо органов Комитета находится в компетенции исключительно органов исполнительной власти. При этом процессуальная деятельность Комитета, являющаяся для него основной, не обладает какой-либо спецификой по сравнению с перечисленными органами.

В царской и советской России, когда не признавалась концепция разделения властей, предварительное расследование по уголовным делам осуществлялось различными государственными органами, выполнявшими преимущественно исполнительные функции государства (полицией, следственными комиссиями ВЧК, следователями при органах юстиции, органами государственной безопасности, внутренних дел и т.д.). Даже судебные следователи, учрежденные в 1860-х гг., несмотря на название и нахождение при судах, не входили структурно в состав судов, будучи должностными лицами министерства юстиции, т.е. органа, осуществляющего исполнительно-распорядительные функции.

Необходимо, правда, отметить, что в соответствии с Декретом СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде»² предварительное следствие возлагалось на местных судей, но данные полномочия судьи осуществляли меньше года.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 153.

² См.: Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы. В 6 т. Т.V. Советское государство. М., 2003. С. 46–48.

За рубежом осуществление следственных функций является преимущественно прерогативой также исполнительных органов (полиции, органов безопасности, специальных следственных органов и др.). В некоторых странах предварительное следствие осуществляется органами судебной власти: судебными следователями, органами прокуратуры (в случае рассмотрения ее в качестве элемента судебной власти).

Анализ уголовно-процессуального законодательства России позволяет также выявить определенное сходство между судебным следствием в рамках судебного разбирательства уголовного дела и предварительным расследованием преступлений: оба вида деятельности реализуются исключительно в рамках УПК РФ, осуществление их подразумевает проведение аналогичных следственных действий, избрание меры пресечения и т.д. Но при этом их нельзя отождествлять, несмотря на все их сходства. Фундаментальным отличием этих видов деятельности является то, что субъектом предварительного расследования является государственный орган как сторона обвинения, которая стремится изобличить подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, в то время как судебное следствие осуществляется судом, являющимся независимым и от стороны обвинения, и от стороны защиты, в целях проверки материалов, собранных в ходе предварительного расследования, а также сбора новых материалов по ходатайству сторон для решения вопроса о виновности или невиновности подсудимого.

На наш взгляд, характерной чертой функции предварительного расследования уголовных дел является ее обвинительный уклон, который не может быть присущим деятельности судебных органов.

Итак, анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, мировой и исторический опыт реализации полномочий по расследованию уголовных дел органами государственной власти позволяют прийти к выводу, что наиболее обоснованным является отнесение соответствующей функции к сфере деятельности исполнительной власти государства.

С учетом изложенного полагаем необходимым внести изменения в Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» в части определения Комитета в качестве федерального органа исполнительной власти. Это сняло бы многие противоречивые вопросы, возникшие во взаимоотношениях Следственного комитета Российской Федерации как с органами прокуратуры, так и с другими органами государственной власти.

Однако даже при отсутствии соответствующих изменений в закон, по нашему убеждению, отсутствуют какие-либо юридические препятствия для осуществления прокурорского надзора за деятельностью Комитета и его органов вне уголовно-процессуального поля.

Как уже отмечалось, в Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации» пределы прокурорского надзора не ограничены исключительно рамками процессуальной деятельности Комитета. При этом, на наш взгляд, ограничением не может являться и то обстоятельство, что Следственный комитет Российской Федерации в соответствии со ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прямо не отнесен к объектам прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан. Здесь можно говорить о возникшей конкуренции норм двух законов, в которой предпочтение следует отдать положениям Закона о Следственном комитете как специальному нормативному правовому акту, который к тому же был принят позднее Закона о прокуратуре.

Более того, обязанность по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами Комитета вне их процессуальной деятельности прямо вытекает из полномочий прокурора, предусмотренных рядом специальных законов. Так, в соответствии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях органы прокуратуры вправе возбудить дело об административных правонарушениях в отношении любого органа Следственного комитета Российской Федерации или его должностного лица по любому факту совершения ими административного правонарушения.

Значительные полномочия предоставлены органам прокуратуры Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В соответствии с указанным Законом прокуроры вправе проводить антикоррупционную экспертизу правовых актов Комитета и его органов, а также принимать меры по выявлению и пресечению правонарушений коррупционной направленности в их деятельности.

Надзорные полномочия прокурора в отношении органов Комитета предусмотрены и рядом других законов (федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О государственной тайне» и др.).

Подводя итог сказанному, хотелось бы выразить надежду на то, что будут преодолены определенные разногласия, возникшие по вопросу осуществления прокурорского надзора за исполнением Комитетом законов во внепроцессуальной сфере, что, безусловно, что станет одним из важных условий обеспечения законности его деятельности.

Т.Д. Четверикова,
научный сотрудник Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат филологических наук

Ораторское искусство в деятельности государственного обвинителя

Сегодня становится очевидным то, что в юриспруденции слишком большую роль играют лингвистические аспекты, ведь язык занимает особое место в профессиональной деятельности юриста, независимо от того, где она протекает: составляет ли юрист законопроекты, выступает ли с обвинительной речью в суде, следит ли за обеспечением законности.

Надо сказать, что в последние годы усилилось внимание юристов и филологов к языку права и юриспруденции в целом.

Например, учеными-филологами Алтайского государственного университета совместно с юристами разрабатывается новое научное направление – юрислингвистика. С 2010 учебного года в Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина введена принципиально новая для нашей страны магистерская программа «Правовая лингвистика». Цель программы – подготовить специалистов, обладающих комплексными юридическими и лингвистическими знаниями и навыками производства экспертиз, объектом которых выступает слово.

Проведение судебно-правовой реформы, которая сопровождается в том числе возрождением и распространением на все регионы Российской Федерации судопроизводства с участием присяжных заседателей, потребовало от юридической и лингвистической наук усовершенствования приемов и методов ораторского искусства. Судебный оратор должен помимо работы с юридиче-

скими фактами умело использовать в своей речи эмоциональные приемы, краски, образы.

Судебное ораторское искусство можно определить как комплекс знаний и умений юриста по подготовке и произнесению публичной судебной речи сообразно с требованиями закона; как умение построить объективно аргументированное рассуждение, формирующее научно-правовые убеждения; как умение воздействовать на правосознание людей.

Каждая эпоха вносит свои изменения в судебное ораторское искусство. Например, в дореволюционной России судебные ораторы имели цель не только объективно исследовать обстоятельства дела, но и воздействовать на чувства присяжных заседателей. Они, как правило, не употребляли речевых юридических стандартов, а говорили с присяжными заседателями, «как говорят писатели с публикой». Выдающиеся государственные обвинители того времени А.Ф. Кони, В.Д. Спасович, Н.П. Карабчевский, К.К. Арсеньев, А.И. Урусов были одаренными людьми и деятельность юриста сочетали с литературной и научной работой. Так, А.Ф. Кони – автор очерков о Пушкине, Одоевском, Григоровиче, Писемском, Островском, Некрасове, Гончарове, Тургеневе, Достоевском, Толстом. А.И. Урусов много времени посвящал журналистской деятельности, выступал как литератор и театральный критик.

Литературная деятельность позволяла многим из них стать «говорящими писателями», создателями литературного языка судебной речи – мастерами живого слова.

В советский период считалось, что «всякие излишества, преследующие цель украшения речи ради ее внешнего эффекта, могут только повредить делу и помешать достижению цели»¹. Говорить рекомендовалось языком закона. Речь судебных ораторов стала клишированной, стандартизированной.

В настоящее время в соответствии с судебными реформами ощущается необходимость яркого, образного судебного выступления. Проблема построения мотивированной обвинительной речи в состязательном уголовном процессе приобретает особую актуальность в судопроизводстве с участием присяжных заседателей.

Государственному обвинителю приходится сталкиваться с людьми разных профессий и различного культурного уровня. И в каждом случае необходимо находить нужный тон и слова, аргументирующие и понятно выражающие мысли. Однако это не

¹ *Ворожейкин Е.М., Выдря М.М. Судебные речи известных русских юристов. М., 1958. С. 15.*

означает, что государственный обвинитель должен перейти на бытовую стиль речи, чтобы стать, как говорится, ближе к народу. Например, в официальном общении недопустимо употребление так называемых оценочных суффиксов: *расписочка, проверочка, подросточки, телефонограммка*. Кстати, В.Д. Спасович умело обыграл употребление слова с таким суффиксом в речи защитника обвиняемого купца Овчинникова о поджоге своей мельницы ради получения больших страховых сумм. Защитник упрекнул В.Д. Спасовича в том, что он строит свои выводы «на одних косвенных уликах, на чертах и черточках». «Ну да! Черты и черточки, – воскликнул В.Д. Спасович. – Но ведь из них складываются очертания, а из очертаний буквы, а из букв слоги, а из слогов возникает слово и это слово: поджог»¹.

Широко известны и такие ошибки, как тавтология – повторение того же самого другими словами, не уточняющее смысла. Например, «*следует отметить следующее*»; «в июле *месяце*» (ясно, что июль – это месяц и ничто другое); «*молодая девушка*» (а какой еще может быть девушка, если не молодой) и т.п.

Некомпетентным в языковом отношении будет выглядеть прокурор, который использует жаргонные слова типа *крутые, тащусь, балдеть, прикид, облом, тусовка, разборки* и др., находящиеся за пределами литературного языка, или даже просторечие, например *хотишь, ложит* и др.

Можно наблюдать наиболее частые ошибки устной речи – неправильная постановка ударения. Дело в том, что в русском языке ударение подвижно, что затрудняет его освоение (в отличие, например, от французского, в котором ударение всегда падает на последний слог). Так, в речи прокурора наиболее часто наблюдаются ошибки в следующих словах: *возбУждено* (дело), когда норма – *возбужденО, осУжденный*, хотя норма – *осуждЁнный, ходатАйствовать*, а норма – *ходАтайствовать*. Однажды Н.Н. Ивакина, автор книги «Основы судебного красноречия», слушала речь молодого прокурора, который в течение нескольких минут три раза произнес просторечную форму *средства* (а надо *срЕдства*). И когда после окончания процесса Надежда Николаевна объяснила ему его ошибку, он отреагировал смель: «А, да, такое со мной случается. А знаете, ораторское искусство сейчас не востребовано»². Да как это не востребовано, ведь нарушение языковых норм может вызвать отрицательную реакцию и недо-

¹Алексеев Н.С., Макарова З.В. Ораторское искусство в суде. Л., 1985. С. 40.

²Ивакина Н.Н. Основы судебного красноречия (риторика для юристов): учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002. С. 12.

рие со стороны слушателей; пропадает уважение к государственному обвинителю, появляется неуверенность в его знаниях, а еще хуже, ошибки в речи разрушают убедительность в достоверности фактов и доказательств. Подобное критиковал русский писатель Лев Николаевич Толстой, который в своем произведении «Воскресенье» бичует юридическое словоблудие государственного обвинителя (товарища прокурора) по делу Масловой, подменившего в своей речи юридический анализ обстоятельств уголовного дела и норм права «научной премудростью».

Из сказанного можно сделать вывод, что эффективность деятельности государственного обвинителя зависит не только от качества предварительного расследования, активного и профессионального участия в судебном следствии, его умения устранить пробелы, имевшие место в досудебном производстве, но и от выступления прокурора с судебной речью как наиболее ответственного этапа поддержания государственного обвинения. Ведь государственный обвинитель – это должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее обвинение от имени государства, следовательно, он должен быть носителем высокой культуры и обладать знаниями методических и научных основ подготовки и произнесения убедительной обвинительной речи, языковых особенностей речи, в том числе приемов и методов ораторского искусства в целом.

И.С. Чубенко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Модели построения частной методики прокурорского надзора

В организации надзорной деятельности прокуроров важное место отведено методическому обеспечению, позволяющему при должном уровне его подготовки повысить качество и результативность проводимых проверок, оптимизировать затраты трудовых ресурсов на достижение поставленных перед прокуратурой целей и решение текущих задач.

В свое время определение понятию методов и методики прокурорского надзора дано В.Г. Лебединским и Ю.А. Калено-

вым¹, Е.Н. Тагуновым², В.Г. Мелкумовым³, В.Б. Ястребовым⁴, А.Я. Сухаревым⁵, А.Ю. Винокуровым⁶ и др. Не вдаваясь в нюансы теоретических дискуссий, анализ высказываний приведенных выше авторов относительно рассматриваемых понятий позволяет сделать следующие выводы.

1. В науке методы прокурорского надзора рассматриваются как способы (в широком смысле слова) воздействия и реагирования прокурора на возникающую надзорную ситуацию⁷.

В зависимости от существа выполняемого действия методы подразделяются на регламентированные действующим законодательством способы воздействия и реагирования прокурора (например, вытекающие из полномочий прокурора, закрепленных в ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; принимаемые меры прокурорского реагирования и пр.); организационные и тактические приемы; технические средства. Характеристика двух последних методов подробно изложена, например, А.Ю. Винокуровым. Правовая регламентация их применения на практике, как правило, основана на соответствующих руководящих указаниях Генерального прокурора РФ.

2. Под методикой прокурорского надзора в широком смысле понимается система (совокупность) методов, применяемых прокурором⁸.

Рассматривая более подробно понятие методики прокурорского надзора, на первый план выходят такие категории, как обоснованность применения в методике тех или иных методов, а также целевая направленность их применения.

¹ Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957. С. 77.

² Тагунов Е.Н. Акты прокурора по общему надзору. Лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1957. С. 10.

³ Мелкумов В.Г. Основные методы выявления нарушений законов и причин, их порождающих, в процессе общенадзорной деятельности прокуратуры. Душанбе, 1962. С. 13.

⁴ Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов // Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2002. С. 221.

⁵ Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2008. С. 41.

⁶ Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2004. С. 116.

⁷ Methodos – по-гречески буквально «путь к чему-либо», «исследование». Согласно словарному определению, «метод – способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь». См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 12-е изд. М., 1978. С. 320.

⁸ В словарном определении «методика – совокупность методов обучения, практического выполнения чего-нибудь». См. Ожегов С.И. Указ. соч. С. 320.

Исходя из понятия методики прокурорского надзора, данного А.Я. Сухаревым¹, можно выделить три основных критерия, обосновывающих применение методов прокурорского надзора, – научность, апробированность и выверенность.

Научным построением методики является ее базирование на принципах науки, соответствие требованиям науки². Два последних критерия, на наш взгляд, основаны на достижениях передовой практики. При этом под передовой практикой нами понимается не количественное наращивание показателей, за которыми зачастую могут скрываться факты подмены органами прокуратуры контролируемых органов (как, например, это было с направлением в суд заявлений о взыскании налоговых платежей, арендной платы и неосновательного обогащения за использование муниципального имущества и пр.), а первый, по сравнению с другими прокурорами, опыт применения методов прокурорского надзора, распространяющийся на сферу, которая в силу ряда причин ранее не была охвачена вниманием прокуроров, либо обеспечивший наиболее высокую результативность. Обозначенные элементы составляют основную ценность передового опыта, даже если он представлен единичными примерами практики.

Вопрос целевой направленности применяемых методов прокурорского надзора в науке является несколько дискуссионным. Так, некоторыми авторами применение методов прокурорского надзора рассматривается только с позиции выявления нарушений законов³. А.Ю. Винокуровым в числе целей применения методов прокурорского надзора определены выявление, устранение и предупреждение нарушений законов и способствующих им обстоятельств⁴. А.Я. Сухарев, рассматривая методы прокурорского надзора в привязке к реализации прокурором его полномочий, в качестве целей их применения определил установление, проверку нарушений законов и принятие мер по их устранению⁵.

Однако на сегодняшний день, когда органы прокуратуры не только выявляют и устраняют нарушения законов, но и наделены

¹ *Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2008.*

² *Ожегов С.И. Указ. соч. С. 361.*

³ См.: *Маркелов Т.Л. О тактике прокурорского надзора // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 17. М., 1972.; Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965. С. 36.*

⁴ *Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. С. 116.*

⁵ *Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2008. С. 41.*

рядом полномочий иного качества (формирование сводного плана проверок юридических лиц; согласование внеплановых проверок контролирующих органов; санкционирование постановления налогового или таможенного органа об аресте имущества в качестве способа обеспечения решения о взыскании налога, пеней и штрафов; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), результативность (достижение целей) надзора видится более обоснованным критерием применения методов прокурорского надзора, что в науке, например, отражает точку зрения В.И. Шинда, согласно которой под методикой понимается «совокупность рекомендаций по эффективному осуществлению надзора»¹.

Методика прокурорского надзора подразделяется на общую и частную.

Рассматривая более подробно частную методику, на наш взгляд, существенных методологических различий между выделенными, например, В.Г. Мелкумовым методиками, распространяющими свое действие на надзорную деятельность по исполнению отдельных отраслей законодательства, групп однородных законов и отдельных законов², не имеется, поскольку все они ориентированы на разработку теоретических и практических алгоритмов действий прокуроров по надзору за исполнением конкретного законодательства. Мы согласны с В.П. Рябцевым, обосновавшим наличие характерных для всех частных методик составных частей, включающих в обобщенном виде: задачи; предмет надзора; перечень подлежащих выяснению вопросов; источники информации; информацию о состоянии законности; типичные правонарушения; недостатки в организации и осуществлении надзора; оправдавшие себя методы и приемы надзорных действий прокуроров; особенности взаимодействия с иными органами прокуратуры; индивидуальные и комплексные меры прокурорского реагирования и пр.³

Нетрудно заметить, что в настоящее время большинство методических рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора сформированы с использованием аналогичного подхода.

¹ Шинд В.И. О соотношении методики и тактики прокурорского надзора // *Вопр. теории законности и прокурорского надзора*: сб. науч. тр. М., 1994. С. 23.

² См. Мелкумов В.Г. Некоторые тенденции совершенствования прокурорского надзора. Душанбе, 1968. С. 85.

³ Рябцев В.П. Понятие, виды и структура методики прокурорского надзора // *Вопр. теории законности и прокурорского надзора*: сб. науч. тр. М., 1994. С.22.

Вместе с тем, как справедливо указано А.Х. Казариной, широко применяемая традиционная схема частных методических рекомендаций обнаруживает существенные методологические изъяны относительно самой трудной стадии прокурорского надзора – выявления правонарушений, что создает необходимость в рассмотрении вопроса о реализации наряду с существующими методическими разработками выдвинутой еще в 70-х годах XX столетия идеи о выделении своеобразного «предмета доказывания» проверки исполнения законов¹.

В последнее время озвученная концепция наряду с использованием криминологических методов исследования положена в основу научной разработки теоретических положений методики прокурорского надзора, предпринятой Н.Д. Бут. Так, ею выделены следующие структурные элементы частной методики: положение о следах правонарушений, отраженных в документах и обусловленных способом совершения противоправных деяний; источники информации о нарушениях; основные (типичные) виды нарушений; признаки, свидетельствующие о наличии таких нарушений; обстоятельства, способствующие их совершению; сведения о типичных «серых схемах» обхода требований законов; способы совершения наиболее опасных противоправных деяний; меры по нейтрализации противоправных деяний или снижению общественной опасности².

На сегодняшний день поиски оптимальных моделей построения частной методики прокурорского надзора призваны решать важную теоретическую и практическую задачу постоянного повышения эффективности прокурорского надзора, поэтому любые усилия, позволяющие по-новому оценить в прокурорской надзорной практике правонарушение и действия прокурора по его выявлению, представляют ценность.

Однако, какая бы модель ни использовалась при построении частной методики прокурорского надзора, нельзя не согласиться с выраженной, в частности, А.Ю. Винокуровым мыслью, что актуальность частных методических рекомендаций находится в постоянной зависимости от законотворческого процесса в стране, включающего принятие нового законодательства, внесение изме-

¹ Казарина А.Х. Методическая оснащенность прокуроров как одна из необходимых предпосылок эффективности надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Вып. 122. М., 1990. С. 65.

² Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 315.

нений и дополнений в уже существующие нормативные правовые акты и пр.¹ В связи с несовершенством действующего законодательства, а также существующими пробелами правового регулирования полагаем целесообразным указанный перечень дополнить в том числе и складывающейся правоприменительной практикой судов. Учитывая, насколько активно, а порой и лавинообразно в стране идет названный процесс, не оставляет сомнений необходимость постоянных исследований в сфере разработки частных методик, удовлетворяющих потребности практики.

Подводя итог, сформулируем основные требования к современной модели построения частной методики прокурорского надзора:

1) разделяя, в принципе, изложенную выше точку зрения А.Х. Казариной, построение частной методики нами видится как основанное на общей традиционной схеме частных методических рекомендаций по проверке исполнения законов с включением в нее положений о предмете доказывания проверки, необходимость применения в надзорной деятельности прокуроров которых обоснована в диссертационном исследовании Н.Д. Бут;

2) учитывая то, что вся организация работы органов прокуратуры на направлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов по существу подчинена обеспечению результативности прокурорских проверок², основной акцент в формировании частной методики должен быть сделан на обеспечение прокуроров основанным на научных достижениях анализе действующего законодательства и правоприменительной судебной и прокурорско-надзорной практики алгоритмом действий по проведению проверки исполнения законов;

3) снижение зависимости актуальности методики от изменений действующего законодательства возможно путем ориентирования на современные тенденции развития законодательства в формировании подхода построения частной методики.

¹ *Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум* / под ред. Ю.Е. Винокурова. С. 118.

² *Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов* // Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 221.

Ю.А. Шахаев,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Некоторые методы выявления уровня латентной
преступности по статьям 290 и 291 УК РФ
в Республике Дагестан**

К числу довольно сложных, но одновременно весьма значимых для криминологической науки и практики противодействия преступности проблем латентной преступности относятся исследования, направленные на выработку соответствующих методов ее измерения, уяснения ее структуры и динамики, а также определения состояния латентности отдельных видов преступлений.

В процессе изучения возможностей социологических приемов и способов измерения латентной преступности я прибег к таким методам, как интервьюирование индивидуальных предпринимателей и опрос студентов, эксперимент для выяснения примерного уровня латентности преступлений по ст. 290 и 291 УК РФ в Республике Дагестан. Цифры, полученные нами, оправдали наши предположения и ожидаемые результаты.

В ходе интервьюирования 52 индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности по ст. 14.1 ч. 2 КоАП РФ за 2011 – 1 полугодие 2012 г. (за осуществления медицинской, фармацевтической деятельности и эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов без разрешения (лицензии), а также более 30 предпринимателей, осуществляющих деятельность в различных сферах бизнеса. На вопрос, почему они не получают лицензию и не занимаются законной предпринимательской деятельностью, последние объясняли причину отсутствия у них лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности невозможностью получить ее без знакомств или коррупционной составляющей практически невозможно, а у начинающего предпринимателя не всегда хватает средств, а те лица, единицы, которые получили ее на законных основаниях на протяжении года, а иногда и дольше, отстаивали свою правоту и подключали все возможные знакомства. В связи с этим им проще «откупаться» от контролирующих и надзирающих органов, чем получать разрешение (лицензию). Суммы маскируют

зависимость от контролирующего или надзирающего органа. Например, сумма, выплачиваемая индивидуальным предпринимателем, сотрудникам комиссии по защите прав потребителей – от 300 до 1000 руб., участковым уполномоченным полиции – от 500 до 1500 руб., специалистам Роспотребнадзора и Министерства здравоохранения, налоговой инспекции, отдела противопожарной службы – от 1000 до 2000 руб., а в отношении юридических лиц эти суммы растут в два и более раза. Мне стало интересно, во всех ли сферах предпринимательской деятельности складывается аналогичная ситуация, и наши предположения подтвердились. Большая часть этих контролирующих органов ходят практически по всем мелким, средним и крупным предпринимателям и собирают свою «дань». Некоторые решают вопросы с помощью родственных связей, друзей, коллег и знакомых, но примерно половина из них тем не менее только с помощью взятки.

Чтобы не быть изобличенными, указанные лица практически не оставляют никаких отметок в журналах контролирующих органов. Мне не удалось склонить указанных предпринимателей к написанию заявления в правоохранительные органы, к сотрудничеству для привлечения к уголовной ответственности взяточников. На вопрос, почему они не хотят идти на содействие с правоохранительными органами, получил следующие ответы: их такой вариант устраивает, т.е. сумма взятки невелика, боязнь расправы, не хотят доносить, не по кавказскому это духу, не верят в то, что их реально привлекут к ответственности, а только лишь наживутся на них в полиции, обременять себя процессуальной волокитой и т.п. Кроме того, указанные предприниматели утверждали, что так обстоит дело по всему Дагестану, и почему их так принципиально привлекают к административной ответственности на территории Кировского района г. Махачкалы и не идут на аналогичный (взаимовыгодный) контакт (содействие). Нетрудно подсчитать, что если 5 вышеуказанных должностных лиц различных структур умножить на 26 предпринимателей (т.е. на половину от 52), то получим 260 фактов получения взяток и в то же время дачи взятки, а согласно официальным данным по ст. 290 УК РФ за указанный период зарегистрировано 2 преступления, а по ст. 291 УК РФ ни одного, т.е. уровень латентной преступности по данным статьям коррупционного характера более 98,5%.

Но это ни в коем случае не свидетельствует о том, что все сотрудники вышеуказанных служб ходят и занимаются «поборами», может быть, единицы из них, которые в силу различных

причин встали на этот путь и ставят «черное» пятно на всю организацию.

В ходе проведенного С.М. Иншаковым эксперимента, в котором предпринималась попытка дифференцировать объективно существующую коррумпированность российских чиновников от идеального, из 100 участников 72 удалось решить имевшиеся у них проблемы без дачи взятки. В последующем мы выяснили, что 28 «неудачников» решили свои вопросы с помощью взятки. На наше предложение написать заявление об этом в правоохранительные органы и тем самым инициировать уголовное преследование взяточников все 28 ответили категорическим отказом¹.

В нашем регионе в этом плане обстановка складывается таким же образом, как было нами упомянуто ранее. Граждане в первую очередь обращаются за помощью к родственникам, друзьям, коллегам, знакомым и т.д., и в случае если они не могут решить их проблему, то прибегают к даче взятки. Однако не надо забывать и о том, что практически всегда оказанная помощь указанной категорией лиц должна быть должной мерой отблагодарена (подарками, деньгами или соответствующей помощью). Конечно, это не те суммы взяток, но размер благодарности за услугу составляет приблизительно от 10 до 50% стоимость взятки и это считается в порядке вещей и дающего и берущего подарки, иначе ему в следующий раз будет неудобно, нетактично обращаться к нему, а помогавший под различными предлогами, скорее всего, откажет ему в помощи.

Аналогичная обстановка обстоит и в среде студенчества, где в недавнем прошлом находился и я. Опрос более 250 студентов различных вузов в ходе исследования на протяжении последних нескольких лет разных городов республики показал, что примерно 40–65% из них, в зависимости от учреждения, как минимум один раз в год на сессиях дают взятку преподавателям за сдачу зачета или выставление положительной оценки. В нашей республике общая численность студентов в последние годы колеблется приблизительно от 19 до 21 тыс. в год, а фактов регистрации преступлений по ст. 290 УК РФ всего лишь несколько десятков, а по ст. 291 УК РФ менее десяти. Так, несложный подсчет: 52,5% – это 10 500 студентов, т.е. примерно 21 тыс. фактов получения и, соответственно, столько же случаев дачи взятки. Таким образом, общая цифра латентной преступности данной ка-

¹ *Иншаков С.М.* Исследование преступности. Проблемы методики и методологии. М., 2012. С. 187.

тегории получается очень большой, о чем свидетельствуют статистические данные. К тому же пропорциональное несоответствие получения и дачи взятки свидетельствует, что дача взятки более латентна, чем ее получение (табл. 1)¹.

Таблица 1

Зарегистрированные преступления по статьям 290 и 291 УК РФ

Годы	2008		2009		2010		2011	
	290	291	290	291	290	291	290	291
Статьи УК РФ								
В целом по Российской Федерации	7131	5381	7856	5285	7747	4265	6947	4005
по Республике Дагестан	53	7	49	3	27	7	36	13

Согласно исследованиям С.М. Иншакова, в среднем по стране 25% студентов дают взятки на сессиях².

Аналогичную картину мы можем наблюдать и при сдаче единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ). Дагестанские школьник получают высокие баллы, поступают в московские и другие российские вузы, а в последующем в течение учебного года больше половины из них отчисляются за неуспеваемость. Это может свидетельствовать о том, что ЕГЭ ими сдавались самостоятельно, т.е. с чье-то помощью и отнюдь не без дачи взятки. Из-за чего страдают и наши добросовестные и московские ученики, которые 11 лет посвятили учебе и разочаровываются тем, что не могут поступить в желанный вуз.

С другой стороны, ситуация складывается еще так, что если выпускник не получит аттестат об окончании среднего образования и не поступит в вуз, а останется бездельничать, с учетом нашей высокой безработицы, то его могут легко вовлечь в ряды бандформирований и тем самым пополнит ряды «Ваххабитов», что станет его профессиональной деятельностью.

¹ См.: Сводные отчеты по России за 2008 – 2011 гг.

² *Иншаков С.М.* Указ. соч. С. 200, 201.

Е.Ю. Шершнева,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Основные факторы, стимулирующие незаконную заготовку леса

Россия обладает крупнейшим в мире лесным потенциалом. Эти природные ресурсы являются основой для развития отечественного лесопромышленного комплекса (далее – ЛПК). При этом валютная выручка российского ЛПК в шесть раз ниже аналогичного показателя Канады, в то время как общий объем мирового запаса древесины в этой стране более чем в 1,5 раза ниже российского. Основная проблема – неэффективное использование лесных ресурсов. Получили широкое распространение добыча и экспорт круглого леса. При этом подавляющее большинство развитых стран ориентированы на экспорт лесных товаров глубокой переработки.

Анализ складывающейся экономической обстановки в ЛПК России свидетельствует о том, что иностранные компании проявляют повышенный интерес к лесосырьевым ресурсам. Это безусловно оставляет свой отпечаток на оперативной обстановке в данной сфере¹.

По-прежнему основным потребителем отечественной древесины и лесоматериалов является Китай. Несмотря на то что потребности китайского национального рынка в древесине продолжают расти, Правительство Китая приняло решение приостановить вырубку леса на территории страны на 50 лет и развивать только переработку! Этим и обусловлен интерес к российскому лесу, причем ряд недобросовестных предпринимателей из КНР принимают усилия по организации не только легальных поставок, но и контрабандные поставки древесины сомнительного происхождения.

¹ Аналитический обзор «Практика выявления и документирования преступлений, связанных с незаконной вырубкой леса и его контрабандным вывозом за границу в Дальневосточном федеральном округе» ВНИИ МВД России. 2010 С. 4–12; *Балацкий Е.* Нераспознанный бум в динамике иностранных инвестиций в России // Международные процессы // URL: <http://www.intertrends.ru/nineth/010.htm> (5 мая 2012 г.)

Данное обстоятельство, на наш взгляд, сформировало условия и предпосылки для роста преступлений, связанных с незаконной заготовкой древесины.

О продолжающейся криминализации ЛПК в целом по России свидетельствуют статистические данные ФКУ «ГИАЦ МВД России», анализ которых показывает, что за последние 10 лет из всех совершаемых в ЛПК преступлений более 60% приходится на незаконные порубки (ст. 260 УК РФ).

Если в 2000 г. было зарегистрировано 7514 фактов незаконных порубок, то в 2010 г. такой показатель был зафиксирован на уровне 20 826 преступлений, предусмотренных ст. 260 УК РФ. Сложившееся положение можно охарактеризовать цитатой из пояснительной записки к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»: «На сегодняшний день Россия входит в число стран-лидеров по незаконной порубке леса наряду с Бразилией, Камеруном, Габоном, Индонезией и Малайзией. Нелегальные вырубki составляют более 80% всех нарушений лесного законодательства РФ».

Как свидетельствует правоприменительная практика, высокий уровень криминализации лесной сферы напрямую зависит от факторов, ее обуславливающих. Рассмотрим эти факторы.

Одним из существенных факторов, на наш взгляд, является то, что в ряде субъектов Федерации предприятия лесной отрасли считаются бюджетобразующими, а некоторые предприятия и организации лесной отрасли – градообразующими. Разрушение в 90-е годы системы лесной промышленности привело к банкротству данных предприятий, целые поселки, ранее занимавшиеся только лесозаготовкой, остались без работы. При этом у них «на руках» осталась лесозаготовительная, иная специально приспособленная техника от обанкротившихся хозяйствующих субъектов.

Также к числу факторов нельзя не отнести менталитет сельского жителя, стабильно занимающегося преступным промыслом. Граждане относятся к лесу как к неисчерпаемому ресурсу, который «никому не принадлежит».

Кроме того, к числу факторов, как нам представляется, следует отнести высокую степень криминализации лесных отношений. На это указывает ряд обстоятельств.

Все еще сохраняется тенденция роста «теневое» сектора экономики, в котором в настоящее время находится около 25% производства лесного комплекса страны. Организованные пре-

ступные формирования всячески пытаются удерживать под контролем сферу заготовки и оборота древесины.

Правоохранительная практика показывает, что большинство преступлений, связанных с лесной отраслью, совершается не без участия организованных групп. Криминальными структурами осуществляется контрабандный сбыт незаконно заготовленной древесины. Для этого ими создана необходимая транспортная инфраструктура, в частности железнодорожные тупики для погрузки и транспортировки незаконно заготовленной древесины. В настоящее время во многом парализована система контроля транспортировки древесины к границе. При пересечении границы таможенными органами не контролируется ни законность происхождения леса, ни точный объем его экспорта. В этих условиях криминальные структуры чувствуют себя настоящими «хозяевами» на всех этапах производственного цикла (заготовка, транспортировка, временное хранение, экспорт).

И, наконец, одним из главных факторов является ослабление надзорной функции государства. Прежде всего, это обусловлено несовершенством законодательства в этой сфере и недостаточным количеством уполномоченных должностных лиц по осуществлению государственного лесного надзора. Так, первая редакция Лесного кодекса РФ 2007 г. упразднила лесной контроль и надзор, а также функцию охраны и защиты леса со стороны сотрудников лесного хозяйства, фактически возложив все обязанности от охраны и защиты леса от незаконных посягательств на органы внутренних дел. При этом стоит отметить, что история деятельности по недопущению хищений леса со стороны органов лесного хозяйства уходит далеко к истокам образования лесной службы во времена Петра I, когда были сформированы лесничества, появились кордоны с лесниками, которые были максимально приближены к обслуживаемым участкам. Во многих населенных пунктах «лесных» районов проживали и работали должностные лица органов лесного хозяйства, у которых были не только права по задержанию правонарушителя, но и обязанность охраны и защиты вверенного ему участка. Эта система положительно себя зарекомендовала вплоть до 90-х годов до начала реформирования органов лесного хозяйства и в целом лесной отрасли как единого комплекса страны¹.

Ситуация начала меняться лишь в августе 2011 г., когда были внесены соответствующие изменения в Лесной кодекс РФ.

¹ Захаров В. и др. От Павла I до Владимира II // Лесной бюлл. 2000. № 15. С. 3 – 8.

Так, в Федеральном законе от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дается новое определение лесной охраны и форм ее реализации, четко указываются субъекты и объекты ее осуществления, регламентируются полномочия лесничих.

Также необходимо выделить фактор высокого уровня криминализации сферы внешнеэкономической деятельности. Он обусловлен наличием на рассматриваемом сегменте рынка многочисленных «лжефирм» или «однодневок», задействованных в незаконном обороте древесины. Такие компании похищают либо приобретают за наличный расчет без документального оформления незаконно вырубленный лес, легализуют и экспортируют его за рубеж.

Кроме того, на современном этапе результаты работы правоохранительных территориальных органов России по декриминализации ЛПК России остаются на весьма низком уровне. Следует отметить, что количество возбуждаемых уголовных дел не соответствует числу реально совершаемых в ЛПК преступлений. А раскрываемость преступлений в данной сфере на протяжении последнего десятилетия остается на крайне низком уровне (в среднем не превышает 40%). Не отвечают предъявляемым требованиям результаты по борьбе с групповыми и организованными формами преступности в ЛПК. Не носят наступательного, комплексного и целенаправленного характера мероприятия по противодействию организованным преступным формированиям, действующим в ЛПК.

Анализ криминогенной ситуации в ЛПК позволяет выявить следующие закономерности:

большинство преступлений в ЛПК связано с незаконной рубкой леса;

масштабы вырубки и качественные параметры вырубленного леса находятся в зависимости от внешнеторговой конъюнктуры мирового рынка леса;

предметом преступлений в основном выступают объекты лесного фонда и продукция лесозаготовителей;

способы совершения преступлений основаны на несовершенстве действующего лесного законодательства и ослаблении надзора со стороны уполномоченных органов;

степень криминализации лесного бизнеса достигла того уровня, когда дельцы теневого лесного бизнеса могут позволить лоббировать свои интересы на любом уровне, а также нейтрализовать попытки общественности или государственных органов ослабить их влияние.

Из сказанного следует сделать вывод, что в ближайшее время высока вероятность продолжения тенденции увеличения числа незаконных вырубок по всей стране, сохранения высокой криминализации лесных отношений.

На этом фоне непонятна позиция законодателя, ослабляющего и без того слабый контроль за оборотом стратегически важных сырьевых ресурсов. В частности, Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ упразднена уголовная ответственность за контрабанду. А ведь как было отмечено ранее, анализ оперативной обстановки показывает, что именно повышенный интерес к приобретению без документов и за наличный расчет круглого леса со стороны лиц, занимающихся экспортом круглого леса, стимулирует его незаконную заготовку, является одним из факторов, обуславливающих рост незаконных вырубок. Необходимо понимать, что для экспорта приобретенного таким способом леса требуется его «легализация». Одним из серьезных барьеров на пути этих процессов и была до недавнего времени уголовная ответственность за контрабанду.

В настоящее время лица, незаконным путем экспортирующие лесопroduкцию, могут быть подвергнуты лишь административной ответственности по ряду статей главы 16 КоАП РФ, санкции в которых несоизмеримы с угрозой лишения свободы, ранее предусматривавшейся в ст. 188 УК РФ (контрабанда).

На сегодняшний день остро стоит вопрос выработки новых методов противодействия незаконному вывозу лесных ресурсов, снижения влияния так называемого «криминального спроса» на круглый лес как фактор, напрямую обуславливающий его нелегальную заготовку.

С.М. Яхьяева,
младший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Обстоятельства, исключающие преступность деяния,
предусмотренного статьей 307 Уголовного кодекса
Российской Федерации**

Для того чтобы деяние, предусмотренное ст. 307 УК РФ, имело преступный характер, оно должно быть результатом проявления воли лица, совершившего это преступление. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос об исключении преступности деяния, совершенного в результате физического или психического насилия.

В ч. 1 ст. 40 УК РФ идет речь о причинении вреда в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения лицо не могло руководить своими действиями (бездействием). Это так называемое *непреодолимое физическое принуждение*, т.е. такое принуждение, оказать сопротивление которому человек не в силах. В этом случае деяние, предусмотренное ст. 307 УК РФ, совершается под влиянием непреодолимой силы и не соответствует волеизъявлению лица, ввиду чего оно не подлежит уголовной ответственности. При этом подразумевается, что принуждение человека в момент совершения деяния уже началось и еще не завершилось. Оценка *преодолимости физического принуждения* зависит от интенсивности его применения.

В отличие от физического *психическое принуждение* уголовный закон не подразделяет на преодолимое и непреодолимое.

В некоторых случаях разграничить виды принуждения представляется довольно затруднительным, даже несмотря на то, что в отличие от физического принуждения, которое может быть направлено как на лишение лица способности или фактической возможности оказывать сопротивление, так и на желание оказывать сопротивление или действовать определенным образом, психическое может быть направлено лишь на последнее. Поэтому в подобных случаях следует руководствоваться характером примененного физического насилия: если принужденному лицу был причинен тяжкий или средней тяжести вред здоровью, принуждение признается физическим независимо от применения

психического насилия, если же физическое насилие выразилось в легком вреде здоровью или не причинило вреда здоровью, но при этом была высказана угроза применения насилия более тяжкая, чем реально примененная, то принуждение следует признавать психическим.

В связи с этим в зависимости от интенсивности психического насилия можно говорить о характере негативных последствий и силе психического воздействия на принуждаемое лицо. При этом физическое насилие необязательно, достаточно высказывания лицу угрозы или предъявления требования, для которых, в отличие от обращения с просьбой, характерны повелительная форма и очевидная готовность требующего лица предпринять активные действия, чтобы добиться желаемого поведения. Угрожающее и угрожаемое лицо в такой ситуации находятся в неравном положении. Угроза должна быть реальной и подтверждаться объективными обстоятельствами.

Например, суд не согласился с утверждениями подсудимой М. и стороны защиты о том, что в ходе предварительного расследования уголовного дела по обвинению Л. и М. в отношении нее было оказано давление со стороны оперативного работника МОВД А., поскольку данное обстоятельство опровергается копией протокола судебного заседания, где по данному вопросу прокуратурой проведена проверка, и к материалам уголовного дела приобщена копия об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении А. за отсутствием в его действиях состава преступления¹.

Важное юридическое значение имеет субъективное восприятие содержания угрозы принуждаемым лицом. Если принуждаемый добросовестно заблуждался, считая угрозу реальной, допустимо признание «мнимого принуждения», исключая в соответствующих случаях преступность деяния, и оценка правомерности действий принужденного лица по правилам о фактической ошибке². Также следует иметь в виду, что психическое принуждение исключается в случае, если лицо не воспринимает ту информацию, которую пытается довести до него принуждающее лицо.

Несмотря на то что угроза или требование являются наиболее распространенными способами психического принуждения к

¹ Приговор районного суда г. Менделеевска Республики Татарстан от 23.12.2010.

² *Веселов Е.Г.* Физическое и психическое принуждение // СПС «Консультант-Плюс».

совершению преступления, предусмотренного ст. 307 УК РФ, в судебной практике встречаются и иные примеры.

Так, К. и другие лица, действуя по предварительному сговору, ворвались в квартиру П. и, применяя к ней насилие, похитили ее личное имущество. Потерпевшая П. опознала К. как одного из участников нападения и на очной ставке с ним показала, что он участвовал в ограблении. Следователь К. с целью фальсификации доказательств по уголовному делу и, таким образом, отмены меры пресечения – заключения под стражу, освобождения К. от уголовной ответственности за совершенное им тяжкое преступление, вступил в преступный сговор с адвокатом Ш., осуществившим защиту К. Следователь К. вызвал к себе П., где адвокат Ш., действуя по единому умыслу и сговору со следователем К., оказал психологическое давление на П. и заставил ее изменить свои первоначальные показания, обещая возместить материальный ущерб. При этом следователь К. подстрекал П. к даче заведомо ложных показаний путем уговоров и обещаний, гарантируя, что ее за это к уголовной ответственности не привлекут. Уголовное преследование в отношении П. прекращено за отсутствием в ее действиях состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 307 УК РФ. В обосновании такого вывода указано, что П. дала ложные показания только под психологическим давлением следователя К. и адвоката Ш.¹

Если же лицо совершает преступление, предусмотренное ст. 307 УК РФ, без прямого указания на это со стороны принуждающего лица, то признать наличие принуждения можно лишь тогда, когда желание принуждающего лица очевидно вытекало из его поведения и не могло быть истолковано иначе.

При принуждении физическое и психическое насилие может быть направлено не только на лицо, принуждаемое к совершению преступления, предусмотренного ст. 307 УК РФ, но и на третьих лиц, причем в случае направленности такого насилия исключительно на третьих лиц принуждение является психическим.

Вопрос об уголовной ответственности за причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями, решается, согласно ч. 2 ст. 40 УК РФ,

¹ Информация по судебным делам и надзорным жалобам Верховного Суда РФ. <http://www.supcourt.ru> (Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 31.01.2005 № 69-005-1).

по правилам, предусмотренным для *крайней необходимости* – состояния, когда вред причиняется охраняемым уголовным законом интересам для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости.

Состояние крайней необходимости исключает уголовную ответственность. При этом для признания его правомерным необходима совокупность ряда условий.

Прежде всего это наличие опасности, угрожающей правоохраняемым интересам. Защита противозаконных интересов не охватывается понятием крайней необходимости.

Совершение деяния в состоянии крайней необходимости должно быть направлено на предотвращение опасности, непосредственно угрожающей причинением вреда правоохраняемым интересам. Грозящая опасность должна быть действительной, т.е. реально существующей, а не воображаемой, и достаточно серьезной, чтобы ее устранение потребовало причинения вреда третьему, не причастному к возникновению этой опасности лицу. Причем опасность в данных условиях невозможно устранить иными средствами, чем те, которые использовал субъект крайней необходимости (ст. 39 УК РФ).

Уголовный закон, не требуя избирательности средств со стороны субъекта, действующего в условиях крайней необходимости, тем не менее обязывает его не превышать ее пределы, устанавливая в ч. 2 ст. 39 УК РФ, что таковым признается причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный. При этом уточняется, что в таком случае уголовная ответственность наступает только вследствие умышленного причинения вреда.

Таким образом, при правомерности крайней необходимости фактически причиненный вред должен быть бесспорно меньше того, угроза наступления которого существовала. Совершение преступления при нарушении условий правомерности крайней необходимости является смягчающим наказание обстоятельством (п. «ж» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Ситуации же, когда стремление лица предотвратить грозящую опасность с соблюдением условий правомерности причине-

ния вреда при крайней необходимости оказывается безрезультатным, уголовным законом не регламентируются. Представляется, что неудавшееся предотвращение вреда в состоянии крайней необходимости должно оцениваться самостоятельно в каждом конкретном случае с тщательным изучением всех юридически значимых обстоятельств.

В случае, когда принуждение не исключает преступности деяния, оно является обстоятельством, смягчающим наказание (п. «е» ч. 1 ст. 61 УК РФ), поскольку любое принуждение характеризуется как минимум снижением способности принуждаемого лица руководить своими действиями.

Подводя итог, отметим следующее:

1. Физическое принуждение подразделяется на преодолимое и непреодолимое, психическое не дифференцируется на виды.

2. При разграничении физического и психического принуждения следует руководствоваться характером примененного физического насилия: если принужденному лицу был причинен тяжкий или средней тяжести вред здоровью, принуждение признается физическим независимо от применения психического насилия, если же физическое насилие выразилось в причинении легкого вреда здоровью или не причинило вреда здоровью, но при этом была высказана угроза применения насилия более тяжкая, чем реально примененная, то принуждение следует признавать психическим.

3. Если принуждаемое лицо добросовестно заблуждалось, считая угрозу реальной, допустимо признание «мнимого принуждения», исключающего в соответствующих случаях преступность деяния, и оценка правомерности действий принужденного лица по правилам о фактической ошибке.

4. Психическое принуждение исключается в случае, если лицо не воспринимает ту информацию, которую пытается довести до него принуждающее лицо.

5. При принуждении физическое и психическое насилие может быть направлено не только на лицо, принуждаемое к совершению преступления, предусмотренного ст. 307 УК РФ, но и на третьих лиц, причем в случае направленности такого насилия исключительно на третьих лиц принуждение является психическим.

6. Вопрос об уголовной ответственности за причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического

принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями, решается по правилам, предусмотренным для *крайней необходимости*, т.е. фактически причиненный вред должен быть меньше того, угроза наступления которого существовала.

7. В случае, когда принуждение не исключает преступности деяния, оно является обстоятельством, смягчающим наказание (п. «е» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Содержание

Курилова Е.В. К вопросу о предмете прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.....	3
Малофеев И.В. Разумный срок уголовного судопроизводства и его значение при принятии и рассмотрении сообщений о преступлении.....	6
Маматов М.В. Взаимодействие прокуратуры и СМИ в первое десятилетие послевоенного времени (1945 – 1956 гг.).....	10
Маташева О.Д. О некоторых вопросах нормативно-правового регулирования, обеспечивающего реализацию права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации.....	21
Онуфриенко А.В. Ратификация статьи 20 Конвенции ООН от 31.10.2003 № 58/4 против коррупции – быть или не быть?.....	27
Паштов Д.Р. Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности.....	32
Петряев П.Н. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований и органов государственной власти в сфере землепользования.....	40
Симонова И.С. Некоторые вопросы осуществления процесса административного выдворения за пределы Российской Федерации.....	47
Соколов И.А. Уголовно-правовые средства противодействия рейдерству.....	52
Соловова Е.А. Международное сотрудничество России, Беларуси и Казахстана.....	57
Соловьев А.А. Нарушения законодательства об экономических правах человека и гражданина: теоретические аспекты и практика прокурорского надзора.....	61

Спрыгина О.Р. Некоторые проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации.....	67
Туников М.И. Особенности развития миграционных процессов на территории Дальневосточного федерального округа.....	72
Файнгерш С.М. Прокурорский надзор, налоговый контроль и оперативная деятельность: актуальные вопросы взаимодействия в налоговой сфере.....	80
Хайруллина Г.А. Классификация преступлений в зарубежном законодательстве.....	85
Харламова М.Л. Защита прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом.....	90
Чашин К.В. Уголовно-правовая норма об ответственности за посредничество во взяточничестве (ст. 291 ¹ УК РФ): проблемы социально-криминологической обусловленности.....	95
Честных Н.Н. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования взаимодействия органов прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации.....	100
Четверикова Т.Д. Ораторское искусство в деятельности государственного обвинителя.....	105
Чубенко И.С. Модели построения частной методики прокурорского надзора.....	108
Шахаев Ю.А. Некоторые методы выявления уровня латентной преступности по статьям 290 и 291 УК РФ в Республике Дагестан.....	114
Шершнева Е.Ю. Основные факторы, стимулирующие незаконную заготовку леса.....	118
Яхьяева С.М. Обстоятельства, исключаящие преступность деяния, предусмотренного статьей 307 Уголовного кодекса Российской Федерации.....	123

**Актуальные проблемы
юридической науки и практики:
взгляд молодых ученых**

Сборник статей

Часть II

Корректор Л.А. Перовская
Компьютерная верстка Л.В. Курдюковой

Подписано в печать 29.10.2011. Формат 60х90/16. Печ.л. 8,25.
Тираж 100 экз. Заказ 60.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15